



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

# 우리나라 공적개발원조(ODA) 정책의 책임성 분석

－ 양자 무상원조분야를 중심으로 －

2018년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

손 송 희

## 국문 초록

본 연구는 우리 정부가 ODA 예산을 지속적으로 확대해나가려는 상황에서 ODA 정책의 책임성의 정도를 파악하고 필요한 개선사항을 밝히는 데 목적이 있다. 이를 위해서 우리나라의 양자 무상협력분야 정책의 제도과 시스템을 중심으로 Romzek & Dubnik(1987)의 분석틀을 이용하여 법적, 계층적, 전문가적 정치적 책임성의 정도를 분석했다.

법적 책임성은 기본법의 내용이 상위 정책문서(선진화방안, 1,2차 기본계획, 국별협력전략)에 이행가능하게 반영되었는지 여부를 중심으로 분석하였다. 계층적 책임성은 국제개발협력위원회-외교부-KOICA를 하나의 계층으로 보아 기관 내부가 아닌 기관 간의 명령과 순응 여부를 분석하였다. 전문가적 책임성은 국개위와 국조실, 외교부 개발협력국, KOICA의 인적 구성과 내부 규정, 그리고 무상원조의 성과관리제도를 중심으로 분석을 실시하였다. 마지막으로 정치적 책임성은 대통령에 대한 책임성과 국민에 대한 책임성을 구분하여 분석하였다.

법적 책임성을 살펴본 결과, 기본법이 추상적인 용어로 규정하고 있는 ODA 정책의 목표를 상위 정책 문서에서는 구체화하지 않았다. 다양한 의미로 해석될 수 있는 용어는 통합적이고 일관성 있는 ODA 사업 추진의 걸림돌이 된다. 반면 기본원칙과 국가등의 책무의 내용은 상위 정책 문서에 포함되어 국개위 차원에서 이행 점검 및 관리가 이루어질 수 있다. 기본법의 ODA 추진체계에 관한 부분은 기본법의 내용대로 외형상 운영되고 있으나, 실제 운영에 있어서는 기관간의 역할의 사각지대와 중복, 그리고 서로 다른 정책간의 불일치와 혼선이 여전히 존재한다. 기관간의 역할을 정립하는데 있어서는 기본법이 추구하는 통합적이고 일관성 있는 ODA 추진을 달성하기 위하여 국개위와 외교부의 역할이 명확하게 구분되고 운영되어야 할 것이다. 정책간의 혼선은 우선 법이 규정한 대로 내용과 절차를 준수하고, 정책의 수립과 이행에 혼란이 없도록 사전

에 명확한 지침을 필요로 한다. 결론적으로 법규정은 준수하고 있지만, 법이 위임한 목표와 통합적 일관적 ODA 추진의 관점에서는 책임성이 높지 않았다.

다음으로 국개위-외교부-KOICA가 하나의 계층을 구성한다고 가정할 때, 이 관계속에서 계층적 책임성은 높지 않다. 국개위는 외교부와 KOICA에게 직접적인 명령과 지시를 내릴 근거는 없다. 그리고 국개위에서는 국개위 의결사항을 점검하는 차원에서 이들에 대한 통제권을 약하게 행사할 수는 있지만, 의결사항 점검이 느슨하게 이루어지고 있는 상황에서 계층제적 책임성 향상을 기대하기는 힘들다. 외교부-KOICA의 관계는 법적으로 감독(통제)권이 보장되어 있고, 외교부는 필요한 내요을 훈령 등으로 제정하여 KOICA로 하여금 이를 준수하도록 안내하고 강제할 수 있다. 국개위를 정점으로 하는 계층제적 구조가 ODA의 통합적 추진에 유익하려면, 최소한 국개위에서는 법적 근거와 강력한 SOP와 규정을 활용할 수 있어야 할 것으로 사료된다.

전문가적 책임성은 전문성에 대한 존중과 성과에 대한 환류 체계가 정립될 때 더욱 향상될 수 있다. 국개위는 우리나라 ODA의 정책을 결정하는 최상위 의사결정기구이나, 위원회의 구성상 ODA 전문성이 발휘되기 어렵다. 실질적으로 조정과 심의를 실행하는 기관인 국조실은 국조실 소속 공무원이 안건 작성을 책임지고 있는데, 순환보직과 일반 행정가로서의 전문성이 강한 국조실 담당자에게 전문성의 발휘를 기대하기는 어렵다. 외교부 및 KOICA는 상대적으로 ODA에 대한 전문성을 보유하고 있었다. 성과관리제도를 살펴보면, 통합평가와 자체평가는 제도 개선이라는 측면에서 ODA의 전문가적 책임성을 향상시키는 데 기여할 수 있으나, 사전에 성과목표치가 설정되고, 결과에 따라 담당자에게 책임을 지울 수 있는 환류 기제가 없다는 한계가 있다. 사전 목표 설정 및 결과 책임이 적용되는 재정사업 자율평가의 경우 시스템 자체는 성과제고에 필요한 요소를 갖춘 것으로 보이지만, 미흡 등급의 강제 배분에 따라 오

히려 의도적으로 소규모 사업을 희생시킬 우려가 있음에 주의해야 한다. KOICA에 대한 공공기관 경영실적평가는 KOICA가 수행하는 ODA 사업의 성과를 측정하고 결과에 따라 조직구성원들의 인사고과와 성과급 등이 달라지는 등 강력한 환류 기제가 있지만, 현 상태에서 성과 지표가 개인의 기여와 무관하다는 한계가 있었다.

끝으로 정치적 책임성은 대통령에 대한 책임성은 높고, 일반 국민들에 대한 책임성은 상대적으로 낮게 보인다. 대통령의 국정과제에 포함된 ODA 관련 내용들은 원조효과성과 일자리 창출 등 국익 기여가 공통적으로 추진되었고 임기 내에 이행되었다. 반면 대통령의 우선순위가 높은 사업 분야와 지시사항에 대응하는 방식은 해당 사업이 돋보이도록 차별화하고, 별도의 조직을 만들고, 신속히 추진되도록 적극 지원하는 방식으로 진행되었다. 그 과정에서 행정의 낭비와 사업의 실패, 원조효과성의 저하 등이 나타났지만, 정권이 바뀌면 이에 대한 반성도 없이 기존 사업은 백지화되거나 변형되었다. 한편 국민들은 납세자로서 ODA 정책의 중요한 주인(principal)인데, 정부는 국민에 대한 책임성을 정보 공개 정도로 대응하고 있다. 그러나 정보도 실제로 국민들이 ODA 정책에 영향을 끼치고 ODA 담당자들이 국민을 의식하여 더욱 책임감 있게 일할 수 있도록 하려면 정책의 결정과정에 대한 정보가 회의록 등으로 공개되어야 할 것이다. 또한 국민인식조사 등을 통해 파악된 국민들의 정보 요구에 보다 민감하게 반응할 필요가 있다.

**주요어 :** 공적개발원조, 무상원조정책, 정책 책임성

**학 번 :** 2007-22196

## 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구 배경 및 목적 .....	1
1. 연구의 배경 .....	1
2. 연구의 목적 .....	2
제 2 절 연구의 대상 및 방법 .....	3
1. 연구의 대상 .....	3
2. 연구의 방법 .....	4
제 2 장 이론적 논의 및 연구의 분석틀 .....	5
제 1 절 공적개발원조에 관한 논의 .....	5
1. 공적개발원조의 개관 .....	5
2. 공적개발원조의 책임성 논의 .....	9
3. 우리나라 공적개발원조의 추진체계 및 현황 .....	13
제 2 절 정책 책임성에 관한 논의 .....	17
1. 정책 책임성의 의의 및 중요성 .....	17
2. 정책 책임성에 관한 이론 .....	18
제 3 절 선행연구의 검토 .....	30
제 4 절 연구의 분석틀 .....	32

제 3 장 연구 결과 .....	37
제 1 절 무상원조 정책 추진 절차 .....	37
제 2 절 유형별 책임성 분석 .....	38
1. 법적 책임성 .....	38
2. 계층제적 책임성 .....	54
3. 전문가적 책임성 .....	58
4. 정치적 책임성 .....	73
제 4 장 결론 및 제언 .....	84
제 1 절 연구 결과의 요약 .....	84
제 2 절 연구의 의의와 시사점 .....	87
제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제 .....	89
참고문헌 .....	90
Abstract .....	92

## 표 목 차

[표 2-1] ODA의 유형 .....	6
[표 2-2] 파리선언 5대 원칙별 내용 .....	11
[표 2-3] OECD DAC의 원조사업 5대 평가기준 .....	11
[표 2-4] 한국의 ODA 추진체계 .....	15
[표 2-5] 한국의 연도별 ODA 지원현황 .....	16
[표 2-6] 공공부문의 책임성에 관한 논의 .....	20
[표 2-7] 책임성의 유형 .....	22
[표 2-8] 공공부문의 통제 메커니즘 .....	27
[표 2-9] 책임성 딜레마의 유형 .....	28
[표 2-10] 책임성 딜레마에 대한 공무원의 대응 전략 ...	29
[표 3-1] 한국의 ODA 정책 및 사업승인 절차 .....	37
[표 3-2] 국제개발협력기본법의 구조 .....	38
[표 3-3] 기본법 내용의 정책적 구현(안) .....	40
[표 3-4] 선진화방안(2010) 주요 내용 .....	41
[표 3-5] 1,2차 기본계획 무상원조분야 주요 내용 .....	43
[표 3-6] 1,2기 CPS 주요 내용 .....	45
[표 3-7] 연도별 시행계획 정책 방향 또는 주요 과제 ..	46
[표 3-8] 2차 기본계획과 '18, '19 시행계획 비교 ....	51
[표 3-9] ODA 분야 외교부 훈령 .....	54
[표 3-10] 국개위 의결사항 이행결과(외교부, KOICA) ..	56
[표 3-11] KOICA의 전략문서(2018.2월 기준) .....	60
[표 3-12] KOICA 사업관리 내규 목록 .....	61
[표 3-13] 우리나라 ODA 통합평가 시스템의 구조 .....	63
[표 3-14] ODA 통합평가 평가소위 평가목록 .....	63
[표 3-15] 외교부 재정사업 자율평가(2015) 결과종합 ...	65
[표 3-16] 지역별 국가원조 재정사업 자율평가 결과 .....	66



[표 3-17]글로벌 프로그램 재정사업 자율평가 결과 .....	66
[표 3-18]협력사업 지원 재정사업 자율평가 결과 .....	67
[표 3-19]KOICA 연간 평가 대상선정기준과 주기 .....	68
[표 3-20]외교부 평가와 기재부 평가 지표 비교 .....	70
[표 3-21]대통령 국정과제상 무상원조 관련 내용 .....	74
[표 3-22]국정과제 무상원조 관련 내용 이행 결과 .....	75
[표 3-23]중점협력국 선정기준 및 평가가중치(2010) ...	77
[표 3-24]1기 중점협력국(26개국) 명단 .....	78
[표 3-25]개발협력구상, 새마을운동 확산 추진 전략 .....	79

## 그림 목차

[그림 2-1] 연구의 분석틀 .....	33
------------------------	----

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구의 배경

1969년 OECD 개발원조위원회(DAC; Development Assistance Committee)는 공적개발원조(ODA; Official Development Assistance)를 중앙 및 지방 정부를 포함한 공공기관이나 이를 집행하는 기관이 개발도상국의 경제사회 개발을 증진할 목적으로 개발도상국 및 국제기구에 제공한 공적 거래와 양허적 성격(concessional)의 자금으로 정의하였다.

우리나라는 불과 50여년<sup>1)</sup> 만에 ODA 수원국에서 공여국으로 완전히 전환된 국가로 평가받는다. 한국 정부는 우리가 받은 원조를 국제사회에 환원한다는 당위성을 근거로 개발도상국가에 대한 ODA 규모를 지속 확대하고 있다. ODA 내용면에서는 우리의 개발경험을 활용하여 서구 중심의 전통 공여국과 차별화된 수원국 맞춤형 원조를 표방하고 있다. 정부는 특히 2010년 OECD DAC 가입을 계기로 국제개발협력기본법(이하 기본법)을 제정하고, 「국제개발협력 선진화방안」을 마련하여 ODA 정책의 기본 내용과 추진 체계를 정립하였다.

우리 정부의 ODA 규모가 커질수록 그에 비례하여 정책의 책임성(accountability)도 증가한다. 정책의 책임성은 대의민주주의 하에서 행정부가 위임받은 권한을 공익에 부합하게 행사하도록 만드는 중요한 가치이다. 그런데 ODA 정책은 개발도상국 현지에서 정책이 집행되므로 정책의

---

1) 한국은 해방 이후 90년대 후반까지 약 120억 달러의 공적개발원조를 받았고 1995년 세계은행의 차관 졸업국이, 2000년에는 DAC의 공적개발원조 수원국 리스트에서 제외됨(출처 : <http://www.odakorea.go.kr>)

가시성이 상대적으로 떨어진다는 점이다. 그리고 원조 수혜 경험의 환원이라는 명분과 국익에 비하여 상대적으로 ODA 규모가 작다는 인식 때문에 ODA 규모 확대에 대한 납세자들의 저항이 덜하다. 이러한 ODA 정책의 특수성 때문에 정책 책임성이 약화될 가능성이 있다.

그러나 정부의 모든 정책은 정책 책임성으로부터 자유로울 수 없고, 자유로워서도 안된다. 위에서 언급한 ODA의 특수성은 ODA의 정책 책임성 확보를 위한 고려사항일 뿐 책임성의 약화나 면제 사유는 될 수 없다. 아울러 ODA 예산 확대는 우리나라의 ODA 정책이 개도국의 빈곤완화와 주민들의 삶의 질 향상에 기여할 수 있고, 국민들의 신뢰를 얻을 때만이 지속 가능하다. 따라서 ODA 정책의 현 시스템을 정책 책임성 측면에서 분석하고, 그 결과에 따라 책임성 부족의 원인 규명과 대안 제시가 매우 필요한 시점이다.

## 2. 연구의 목적

본 연구는 책임성을 향상시킬 수 있는 ODA 제도가 마련되어야 한다는 전제 하에 현재 ODA 정책이 정책 책임성을 어느 정도 확보하고 있는지를 분석하고 책임성 향상에 필요한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

다만 ‘카멜레온 같은 책임성(Sinclair, 1995)’<sup>2)</sup>이라는 표현처럼 정책 책임성에 대하여는 다양한 접근이 이루어지고 있다. 동 연구에서는 정책 책임성에 대한 기존의 이론과 연구를 검토하여 정책 책임성에 대한 개념을 정의하고, 개념에 따라 ODA 정책에 적용할 수 있는 책임성 분석틀을 개발한다. 그리고 분석틀에 따라 우리나라 ODA 정책의 책임성을 분석한다. 분석 결과를 토대로 필요시 우리 정부의 ODA 정책 책임성 향상을 위한 방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

---

2) 이동욱(2013)에서 재인용(p.231)

이러한 맥락에서 본 연구는 “우리 정부의 ODA 추진 체계와 제도가 정책 책임성을 확보할 수 있는가?” 라는 연구주제로 연구를 실시한다. 구체적으로는 1) 우리나라 ODA 추진 체계와 제도는 어떻게 구성되어 있는가 2) 현재의 체계와 제도가 책임성을 확보할 수 있는가 3) ODA 정책의 책임성 향상을 위하여 추진 체계와 제도의 개선 방안은 무엇인가 라는 문제를 연구한다.

## 제 2 절 연구의 대상 및 방법

### 1. 연구의 대상

본 연구는 우리나라의 ODA 중 양자 무상원조분야에서 국제개발협력위원회, 외교부, 한국국제협력단(KOICA)에 적용되는 제도와 시스템을 분석 대상으로 한정한다. 대상 선정 기준은, 첫째 정책 결정에서 집행까지의 권한이 국내 공공기관에게 있어야 한다는 것이다. ODA의 형태는 크게 양자 원조와 다자원조로 구분되고 양자원조는 다시 무상원조와 유상원조로 구분된다. 양자원조는 공여국이 개발도상국에 직접 물자와 기술협력을 제공하는 것이다. 무상원조는 상환 의무가 없고 유상원조는 상환 의무가 있다. 다자원조는 공여국이 국제기구에 출연금 또는 출자금을 납입하면 국제기구가 이를 개발도상국에 지원하는 원조 방식이다. 무상원조는 원조기관이 계약과 조달을 통해서 획득한 용역과 재화를 개발도상국에게 제공하기 때문에 원조기관에 계약과 조달, 사업관리를 담당할 조직과 인력이 필요하다. 둘째, 집행기관이 원조 전담기관으로서 필요한 조직과 예산을 보유하고 있어야 한다. 소규모 무상원조는 유의미한 책임성 분석 결과를 얻기 힘들고 결과의 활용 가치도 낮기 때문이다. 셋째 분석 대상은 기본법, 각종 정책문서, 성과관리 제도 등 ODA 추진체계와 시스템을 포괄한다. 넷째, 시기적으로는 우리나라의 ODA 체계가 현재와 같이 정비된 2010년부터 그 이후를 대상으로 한다.

## 2. 연구의 방법

양자 무상원조의 정책 책임성에 대한 연구분석틀을 수립하기 위하여 기존의 이론 및 연구결과를 분석 및 검토한다. 구체적으로는 정책 책임성의 개념과 정책 책임성을 달성하기 위한 요건과 메커니즘 등에 관한 이론을 검토한다. 그리고 ODA와 관련된 책임성 논의에 대하여도 검토하였다.

본 연구의 실증분석은 국제개발협력기본법, 2010년부터 국제개발협력 위원회에서 승인한 정책 문서(국제개발협력 선진화 방안, 5개년 기본계획, 연간중합시행계획, 평가소위원회 안건 및 기타 의결 안건)과 외교부의 관련 정책 문서, 규정과 지침, KOICA의 내부 규정, 정책 문서, 지침 등을 대상으로 하며, 이와 관련한 정부 부처(국무조정실, 기획재정부, 외교부), 국회, 감사원, 시민사회, DAC의 동료평가(Peer Review) 등을 활용한다.

연구를 위한 자료는 기존의 이론서적과 연구논문을 참고하고 우리 정부의 기록물, 보고서, 관련 인터넷 사이트를 활용하고 집행기관의 내부 문서를 참고하였다.

## 제 2 장 이론적 논의 및 연구의 분석틀

### 제 1 절 공적개발원조에 관한 논의

#### 1. 공적개발원조의 개관

##### 1) 공적개발원조의 개념과 유형

일반적으로 ODA는 “개발원조”, “개발협력”, “공적원조” 등 유사한 용어와 혼용되는 경우가 많다. DAC에서는 ODA에 대해 보다 엄격한 정의를 채택하여 현재까지 통용되고 있다. 즉 ODA는 1) 공여주체가 공여국의 공공기관 또는 동 기관의 집행기관이어야 하고, 2) 공여대상이 OECD DAC에서 정하는 수원국 리스트(DAC List of ODA Recipients)상의 개도국 및 국제기구여야 하며, 3) 공여목적이 개도국의 경제개발 및 복지증진이어야 하고, 4) 공여조건은 증여율(Grant Element)이 25%이상인 증여 또는 양허성 차관(Concessional loan)이어야 한다.<sup>3)</sup>

ODA의 목적은 개도국의 빈곤 완화 및 개도국 주민들의 복지 향상에 있다. ODA의 동기에 있어서는 역사, 문화, 정치 및 경제적 이해관계에 따라서 다양한 시각이 존재하는데, 일반적으로는 도덕적 의무를 강조하는 인도주의적 동기, 특정 정치체제의 유지 확산을 위한 정치·외교적 동기, 공여국의 무역과 자본수지 개선을 목적으로 하는 경제적 동기, 전지구적 문제해결을 통한 평화와 지속가능한 발전을 강조하는 상호의존의 인식 등이 있다.<sup>4)</sup>

---

3) 출처 : 『숫자로 보는 ODA : 2012 우리나라 ODA 통계자료집』, 한국수출입은행, 2012, pp.

4) 출처 : 한국국제협력단 홈페이지 (ODA알기>개발원조>목적 및 동기)

ODA의 유형은 전달경로, 상환조건, 원조양식에 따라서 구분할 수 있다. 원조전달경로로는 양자원조와 다자원조가 있다. 양자원조는 원조 공여국에서 수원국인 개도국으로 원조자금 및 물자를 직접 지원하는 것을 의미한다. 다자원조는 원조 공여국이 국제기구(UN, 세계은행 등)에 출연금 또는 출자금을 납부하고, 국제기구가 수원국에 지원하는 간접적인 지원을 의미한다. 원조의 상환조건에 따라서 무상원조와 유상원조가 구분된다. 전자는 현금 또는 현물의 이전으로 공여된 원조자금에 대하여 수원국의 상환의무가 없는 원조를 의미하고, 후자는 수원국의 상환의무가 있는 원조를 지칭한다. 원조양식으로는 예산지원, 프로젝트 원조, 기술협력, 개도국 연수생 지원, 채무구제, 프로그램 원조, 식량원조, 민간단체를 통한 ODA 등 다양한 형태가 있다.

[표 2-1] ODA의 유형

사업주체	상환조건	원조형태
양자간	증여(Grants) : 상환의무 없음	예산지원, 프로젝트 원조, 기술 협력 개도국 유학생 및 연수생 지원, 채무구제, 행정비용, 기타 공여국내 경비 (개발인식증진, 공여국내 난민비용) <기타 참고 자료> 프로그램 원조, 독립적 기술협력 민간단체를 통한 ODA, 다자기구를 통한 ODA, 분쟁해소 평화유지활동, 식량지원/개발식량원조, 인도적 지원
	비증여(Non-grant) : 상환의무 있음	차관 주식취득
다자간	국제기구 출연(분담금) 및 출자	
	국제기구에 대한 양허성 차관	

(자료 : 한국수출입은행 (2015), pp.7-14 재정리)

## 2) 공적개발원조의 역사

제 2차 세계대전 직후 전쟁 피해국 및 신생독립국의 재건 지원을 목적으로 대규모 국제 원조가 시작되었다. 신생독립국에 대한 개발원조가 본격화되면서 유럽과 미국의 구식민지 지원에서 시작된 공적개발원조는 오늘날 개발도상국 원조의 발단이 되었다. 이 당시에는 빈곤과 개발문제의 주요 해결책으로 서구를 모방한 근대화 전략과 대규모 자본과 기술을 투입한 경제성장 방식이 제시되었다.<sup>5)</sup>

1960년대 개발원조는 이른바 북쪽의 선진국과 남쪽의 개발도상국간의 발전 격차 문제를 뜻하는 이른바 남북문제가 화두가 되었다. 주요 전략은 경제성장과 현대적 기술전수가 빈부격차 감소로 이어진다는 적하(Trickle down)이론에 기반한 것이었다. 동서진영의 이데올로기 성향에 따른 원조가 실시되었고, 글로벌 경제발전 격차 해소를 위하여 IDA, DAC, UNDP 등 주요 공여국 협의체와 국제기구가 설립되었다.

1970년대는 1960년대의 선진국과의 경제격차 심화로 개도국의 불만이 고조되고 성장위주의 개발전략에 대한 반성으로 인간의 기본욕구 충족과 공평성을 동반한 성장 및 빈곤퇴치가 강조되었다. 새로운 DAC의 ODA 개념과 통계자료에 근거하여 ODA/GNP를 0.7%로 확대하자는 목표치를 제시한 “개발에 관한 피어슨위원회 보고서”가 UN에 의하여 공식 채택되었다. 그러나 1973년에 시작된 석유파동에 따른 세계경제의 침체로 원조규모는 일시적으로 감소했다.

1980년대는 개도국의 분화현상이 심화되고 다양한 원조수요가 표출된 시기다. 이 시기에 지배적인 신자유주의적 경제관은 개발원조 분야에도 유입되었다. 공여국 정부 개입에 대한 비판적 여론은 NGO의 역할

---

5) 출처 : 한국국제협력단 홈페이지, odakorea 홈페이지



확대로 이어졌고, 선진국의 공공부문 축소는 개도국에 대해서도 비슷한 공공개혁을 요구하는 것으로 나타났다. 80년대 중반에는 공여국들의 경제 위기극복과 공공부문 확장, 저소득국의 상황악화로 인하여 ODA가 다시 증가하였고, 일본이 가장 큰 공여국으로 부상하였다.

1990년대에는 냉전의 종식으로 이념적 경쟁 수단으로써의 원조에서 벗어나는 한편, 구소련 체제전환국들에 대한 민주화 지원과 같은 정치적 차원의 원조가 강화되었다. 유엔기구 및 DAC을 중심으로 인권, 인구, 아동, 여성, 식량, 마약, 환경, 지역분쟁 등 범세계적 문제 해결을 위한 남북 공동의 다자간 협력노력이 증대되었다. 개도국의 자조노력에 대한 강조와 함께 지속가능하며 참여적인 개발이 중시되었다.

2000년대에 들어서는 2000년 9월 UN에서 채택한 새천년개발목표(MDGs; Millennium Development Goals)가 수립되면서 8개의 주요 개발목표를 달성하기 위한 국제적인 공동노력의 계기가 마련되었다. 세계은행과 IMF는 부채탕감 및 양허성 차관 지원의 조건으로 거시경제개혁, 구조조정, 사회정책전략을 포함하는 빈곤감소 전략 보고서를 요구하게 되었다. 9.11 테러를 계기로 테러리즘, 대량 난민 발생과 같은 문제가 대두되는 분쟁/취약국가에 대한 안보지원이 크게 증가하였다. 그리고 몬테레이 UN 개발재원회의, 항공권연대기금 등 혁신적 개발재원 마련 회의들이 개최되었다. DAC을 중심으로 원조효과성 향상을 위한 원칙<sup>6)</sup>과 그 이행결과를 점검하는 고위급 회의가 개최되었다.

2010년대 들어서는 국제사회의 논의가 원조에서 개발로 확대되었고(beyond aid), 개발효과성, 다양한 이해관계자들간의 파트너십, 투명성 등이 강조되었다. 또한 2000-2015년간 개발협력의 이정표였던 MDGs가 종료되고 2015년 9월 뉴욕에서 개최된 UN개발정상회의에서 2015-2030년 글로벌 개발목표로서 지속가능한 개발목표(SDGs;

Sustainable Development Goals)가 공식 채택되었다. SDGs는 2030년까지 빈곤을 종식시키고 지속가능개발을 실현하기 위한 17개의 목표와 169개의 세부목표로 구성되어 있다. SDGs 달성에 필요한 개발재원의 동원 및 목표달성 측정지표 산출의 기반이 되는 통계 시스템의 중요성은 최근 국제사회에서 주요 이슈가 되고 있다.

## 2. 공적개발원조의 책임성 논의

개도국의 경제사회 발전과 복지향상을 목적으로 하는 개발원조의 긴 역사에도 불구하고, 우리나라 같은 예외적인 케이스를 제외하고 대다수의 개도국에서 빈곤의 문제는 개선되지 않았다. 이러한 배경 하에 1990년대에는 기존의 원조 관행에 대한 반성과 개선 노력이 구체적으로 논의되면서 2005년에는 원조효과성에 관한 5대 원칙을 제시한 파리선언이 발표된다. 파리선언의 5대원칙은 공여국과 수원국의 공통어가 되었지만, 개발의 수단에 불과한 개발원조를 넘어서(beyond aid) 개발이라는 목표를 더욱 더 직접적으로 다루어야 한다는 국제적인 여론이 형성되었다. 2011년 제4차 부산세계원조총회를 계기로 원조효과성의 논의는 개발효과성으로 논의로 대체되었고 이는 국제적인 개발원조의 패러다임 변화와 함께 OECD DAC 원조효과작업반의 해체, UN을 중심으로 한 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)와 개발재원확대 문제, DAC을 중심으로 한 ODA 개념 현대화 논의 등의 후속 작업에 이정표가 되었다. 따라서 ODA의 정책 책임성의 구성요소로서 ODA의 성과와 직결된 논의로서 원조효과성과 개발효과성에 대하여 살펴본다.

### 1) 원조효과성

원조피로(aid fatigue), 개발원조 실패(failure of foreign aid) 또는 원조의 덫(aid trap)은 개발원조가 수원국의 빈곤문제를 완화시키지 못하고 오히려 개도국의 개발을 늦추거나 저지하는 현상을 지칭한다. 원조가

충분한 개발성과를 내지 못한다는 문제인식을 토대로 1990년대 후반부터 개발원조의 관행을 비판적으로 검토하고 보다 나은 원조 방식을 제시하기 위하여 원조효과성 논의가 본격화되었다.

2002년에 멕시코 몬테레이 개발재원회의(Monterrey Conference on Financing for Development)에서 개발협력의 주체들은 UN의 MDGs를 달성하기 위한 재원으로서 원조의 확대를 약속하는 몬테레이 합의문(Monterrey Consensus)에 동의하였다. 그러면서 원조의 효과적 이용을 위한 공여국과 수원국의 파트너십이 강조되었다. 몬테레이 회의 이후 OECD DAC은 원조효과작업반을 형성하여 수원국의 주인의식 강화를 위한 업무 절차 강화 방안’과 ‘원조효과성 제고와 행정비용 감소 방안’을 위한 공여국의 모범사례를 도출하도록 하였다. 이 작업을 바탕으로 2003년 이태리 로마에서 원조조화를 위한 제1차 고위급회담이 열렸으며 로마선언(Rome Declaration)이 채택되어 원조 예측성 및 투명성 강화, 행정비용 감소, 수원국 정부의 역량 및 재원 확대에 대해 합의하였다. 로마 회의 이전에 지속적으로 문제제기가 되어 왔던 공여국 중심의 원조를 해소하기 위한 원조조화 및 원조일치, 수원국의 주인의식이 로마선언의 중심 아젠다가 되었다.

2005년 파리에서 개최된 제2차 고위급회담에서는 로마회의 때보다 많은 100명 이상의 각국 정상들과 다자기구 수장들이 모여서 MDGs 달성을 위한 주요 수단으로 효과적 원조를 강조하였으며 원조효과성에 관한 5대 원칙 및 세부지표를 담은 파리선언(Paris Declaration)을 발표하였다. 파리선언을 계기로 원조효과성에 대한 이해는 단순한 원조규모와 성장의 관계가 아니라 원조과정과 원조사업 절차의 효과성이라는 인식의 변화를 가져왔다. (임소진, 2012: 12-19)

[표 2-2] 파리선언 5대 원칙별 내용

5대 원칙	세부 지표
주인의식 (Ownership)	수원국인 개도국이 빈곤감소를 위한 자신들의 우선순위를 스스로 설정하고 제도를 개선하며 부패문제를 해결한다.
원조일치 (Alignment)	공여국들은 수원국의 개발목표를 중시하며 현지의 제도체계를 활용하여 원조를 수행한다.
원조조화 (Harmonization)	공여국들은 협력과 조정, 절차 간소화, 정보 공유 등을 통해서 수원국의 행정부담과 중복지원을 줄인다.
결과중심원조 (Managing for Results)	수원국과 공여국은 성과에 초점을 맞추어야 하며 그러한 성과를 측정할 수 있어야 한다.
상호책임성 (Mutual Accountability)	수원국과 공여국은 개발 성과에 대해 상호 책임성을 다해야 한다.

(자료 : 통합홈페이지([www.odakorea.go.kr](http://www.odakorea.go.kr)) 재정리)

원조효과성 원칙이 거시적이라면, 미시적 수준에서 개별 원조 사업의 성과 중심 관리를 위한 평가의 중요성도 강조되었다. DAC은 1991년에 개발원조 평가원칙(Principles for evaluation of development assistance)으로 5대 평가기준으로 적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성을 채택하였다. 우리 정부는 2009년 12월 국제개발협력 통합평가매뉴얼을 제정하면서 DAC의 5대 평가기준을 준용하였다.

[표 2-3] OECD DAC의 원조사업 5대 평가기준

평가 기준	평가 항목
적절성 (Relevance)	수원국 요구 및 공여국의 우선순위나 정책에 부합하는가
효율성 (Efficiency)	투입된 자원 대비 원조의 결과가 경제적으로 얼마나 효율적으로 달성되었는가의 판단 기준
효과성 (Effectiveness)	원조 활동의 목표달성 정도의 판단 기준
파급효과 (Impact)	원조 사업의 결과 직간접적으로 초래된 개발성과와 변화 및 중장기적 효과 판단 기준
지속가능성 (Sustainability)	공여국 지원이 종결된 후에도 원조 사업의 혜택이 유지될 수 있는지에 대한 판단 기준

(자료 : 이종수, 2017:14, 필자 재정리)

## 2) 개발효과성

파리선언 이행지표의 달성 수준에 대한 실망스러운 결과와 함께 수원국의 주인의식에 대한 강조는 개발협력에 관한 국제적 논의의 초점을 원조를 넘어선(beyond aid) 개발로 전환시켰다. 개발효과성 개념은 2011년 부산에서 개최된 제4차 세계원조총회에서 공식 채택되었다. 그러나 부산총회 이후에도 ‘개발’과 ‘개발의 효과성’에 대한 명확한 개념 정의가 되지 않고 개발효과성에 대한 접근방식은 다양하게 제시되고 있다.

국내의 최근연구에 따르면 이러한 접근방식은 네 가지로 구분된다. 첫째는 원조가 거시적 수준에서 개발영향(impact)을 향상하는데 초점을 두어야 한다는 주장이다. 둘째는 개발효과성이 특정 의제를 통해 달성될 수 있다는 접근방식이다. 무역이나 금융 투자 등의 경제개발의제를 강조하는 주장과 사회개발의제-인권, 양성평등, 환경 등-와 경제개발의제간의 균형을 강조하는 주장으로 나뉜다. 셋째는 수원국의 주인의식을 강조하는 방식이다. 즉 원조정책 결정과 집행에서 수원국의 역할이 증대되어야 하고 나아가 수원국 중심의 개발협력 체계가 필요하다. 넷째는 포괄적인 개발협력이라는 관점에서 개발효과성을 이해하는 시각이 있다. 이 시각은 국제개발협력사회가 공여국(기관)과 수원국 외에도 민간부문, 지방정부, 의회, 시민사회 등 다양한 행위자들이 포함될 것을 주장한다. (장우진, 김우림, 권혁주(2015), 이종수(2017:14-15 재인용)

개발협력의 궁극적인 목표이자 성과인 개발효과성으로의 패러다임 전환은 거스를 수 없는 대세가 되었다. 개발효과성의 개념 정의의 어려움에도 불구하고 개발효과성이 ODA 정책에 주문하는 변화의 메시지는 분명하다. 그것은 바로 ODA가 개발성이라든 궁극적 목표를 달성하기 위해 제공되어야 하며, ODA의 평가는 공여국의 산출물이 아니라 개도국 현지 주민들의 복지향상의 관점에서 이루어져야 한다는 것이다.

### 3. 우리나라 공적개발원조의 추진체계 및 현황

#### 1) 한국의 공적개발원조 역사

한국은 해방 이후 90년대 후반까지 약 120억 달러의 공적개발원조를 받는 수원국의 역사와 1963년부터 개도국에 대한 공적개발원조를 제공한 공여국의 역사가 공존한다.

우리나라는 1945년 해방 이후 1999년까지 약 127억불의 원조를 받았다. 1950년대 한국전쟁 직후 원조는 우리나라로 유입되는 유일한 외국 자본이었다. 이 시기의 원조는 의식주를 해결할 수 있는 물자 및 식량원조 중심의 소비재 지원과 긴급구호가 두드러졌고, 군사적 방어와 안정 및 재건에 원조의 초점이 맞추어져있었다. 이 시기의 주요 공여국은 미국이었다. 1960년대에는 성장 및 투자가 화두였으며 양허성차관이 도입되어 사회간접시설 구축, 전략적 수출 및 수입대체 산업 육성을 위한 프로젝트 원조와 자본재 지원이 이루어졌다. 원조자금에 대한 의존도는 50년대에 비하여 낮아졌다. 미국 외에 일본의 원조 비중도 증가하였다.

1970, 80년대에는 대규모 개발사업과 중화학공업 발전의 추진을 위해 도입된 과도한 외채부담에 대한 우려 속에서 과거 단위사업 중심의 프로젝트 차관이 특정 부문의 종합적 개발을 위한 섹터차관 및 경제 산업 전반의 구조를 조정하기 위한 구조조정차관으로 전환되었다. 원조 공여자로는 일본의 역할이 대두되었고 독일, IBRD, ADB 등 공여기관의 다원화가 나타났다. 1995년 한국은 세계은행의 차관 졸업국이 되었으며 2000년에는 DAC 수원국 리스트에서도 제외되었다.

공여국으로서의 역사는 1963년 미국국제개발처(USAID)으로부터 위탁 받은 개도국 연수생 초청사업으로 시작된다. 1970년대 중반까지는 주로 유엔기구 등의 자금을 지원받아 개발원조를 실시하다가 우리 경제가 성장하면서 점차 우리정부 자금에 의한 원조규모가 확대되었다.

1980년대에는 외채 감축과 국제수지 흑자의 실현으로 우리나라의 ODA가 본격화되었다. 경제규모의 증가와 국제무대에서의 국가 위상 제고, 그리고 우리나라의 높은 대외 무역의존도 등으로 개도국과의 협력 강화 필요성이 증대되었다. 1987년에는 재무부가 300억원을 출연하여 대외경제협력기금(EDCF, Economic Development Cooperation Fund)을 창설하고 기금 운용을 한국수출입은행에 위탁하였다. 1991년에는 무상원조전담기관으로 외무부 산하 한국국제협력단(KOICA; Korea International Cooperation Agency)를 설립하여 개도국에 대한 본격적인 원조제공의 기반을 구축하였다.

2000년대 들어서 아프가니스탄 전쟁, 이라크전쟁, 남아시아 쓰나미 발생 등으로 원조공여에 대한 국민적 인식이 높아졌고, 원조의 급격한 양적 확대가 이루어졌다. 2006년에는 국무총리실 산하 국제개발협력위원회가 설치되었다. 2010년에 한국은 선진 공여국 클럽인 OECD DAC의 24번째 회원이 되었다. 국내적으로는 국제개발협력기본법이 제정되고, 국제개발협력선진화방안이 추진되면서 국내적인 ODA 정책의 제도적 기틀이 마련되고 정책적 방향이 설정되었다. 국제적으로는 G20 정상회의와 제4차 부산세계개발원조총회를 주최하며 효과적 개발을 위한 국제적 논의에 주도적으로 참여하였다.

## 2) 한국의 공적개발원조 추진체계 및 추진실적

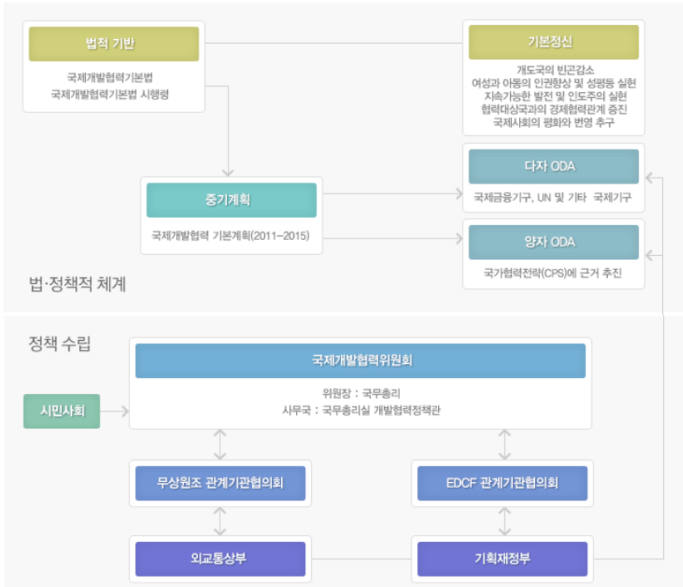
### 가. 공적개발원조 추진체계

2010년에 ODA 정책의 법적 안정성 확보와 정책 일관성 및 원조효과성 증진을 위하여 기본법이 제정되었다. 기본법은 한국의 ODA에 대한 목적, 정의, 기본정신과 원칙, 국제개발협력위원회, 수행체계 등을 담고 있으며, 특히 유상/무상 ODA의 통합추진체계 구축에 초점을 두고 있다.

ODA기본법을 근거로 5개년 기본계획과 연간 종합시행계획으로 법·정책적 체계가 마련되었다.

ODA 담당기관은 총괄 및 조정기구, 주관기관, 시행기관으로 구성된다. 국무총리가 위원장인 국제개발협력위원회는 총괄 및 조정기구로서, ODA에 관한 정책들이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 심의하고 조정하는 역할을 한다. 사무국 역할은 국무조정실의 개발협력정책관실에서 수행한다. 한편 기획재정부와 외교부는 각각 유상원조와 무상원조의 주관기관이다. 이들은 각 분야별 5개년 기본계획과 연간 시행계획안을 작성하고 이행을 점검한다. KOICA와 수출입은행은 각각 무상원조와 유상원조를 집행하는 시행기관이며, 무상원조는 KOICA 이외에도 40여개의 정부부처 및 지방자치단체에서도 수행하고 있다.

[표 2-4] 한국의 ODA 추진체계



(자료 : [www.odakorea.go.kr](http://www.odakorea.go.kr))



## 나. 공적개발원조 추진실적

2017년 기준으로 한국의 ODA 지원실적은 22억 500만불이며, 이 중에서 양자원조는 16억 1,800만불(73.4%), 다자원조는 5억 8,700만불(26.6%)이다. 양자원조 중에서 무상원조는 10억 3,500만불(46.9%), 유상원조는 5억 8,300만불(26.4%)이다.

국민순소득(GNI) 대비 ODA 비율은 2010년, 2011년에 각각 0.12%, 그리고 2012년부터 2017년까지는 0.13%~0.16%를 유지하고 있다. OECD/DAC 평균 ODA/GNI는 2017년 기준 0.31%이다. 같은 해 우리나라의 ODA 규모는 29개 회원국 중에서 15위를 차지하였다. 한국은 GNI 대비 ODA 비율을 2015년까지 0.25%까지 확대하기로 목표를 설정하였으나(1차 국제개발협력기본계획) 이를 달성하지 못하였고, 2차 기본계획에서는 목표를 2020년까지 0.20%로 확대하는 것으로 하향조정하였다. 한편 우리나라는 2010년에서 2014년 연평균 ODA 증가율이 12%로 DAC 회원국 중에서 가장 높은 수준을 기록했다.

[표 2-5] 한국의 연도별 ODA 지원현황(순지출 기준, 백만 불, 2012-2017)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
총 ODA (A+B)	1,798.6	1,921.4	1,955.2	1,915.4	2,246.2	2,205
양자원조 (A)	1,332.1 (74.1%)	1,433.4 (74.6%)	1,469.8 (75.2%)	1,468.8 (76.7%)	1,548.5 (68.9%)	1,618 (73.4%)
무상원조	804.9 (60.4%)	885.5 (61.8%)	930.5 (63.3%)	906.4 (61.7%)	985.0 (63.3%)	1,035 (46.9%)
유상원조	527.3 (39.6%)	547.9 (38.2%)	539.3 (36.7%)	562.4 (38.3%)	563.5 (36.4%)	583 (26.4%)
다자원조 (B)	466.4 (25.9%)	487.9 (25.4%)	485.4 (24.8%)	446.6 (23.3%)	697.7 (31.1%)	587 (26.6%)
ODA/GNI (%)	0.14	0.13	0.13	0.14	0.16	0.14

(자료 : 통합홈페이지(www.odakorea.go.kr) \*2017년은 잠정통계(2018.4.9.기준))

## 제 2 절 정책 책임성에 관한 논의

### 1. 정책 책임성의 의의 및 중요성

일반적으로 책임성(accountability)은 주인과 대리인 사이의 관계(relation between the principal and the agent)에서 논의된다. 주인과 대리인의 이해관계가 상충하고 주인의 대리인에 대한 감시와 통제능력에 한계가 있을 때 대리인 문제(agent problem)이 발생한다. 정보의 비대칭성(asymmetric information)에서 비롯되는 대리인 문제로 주인이 대리인의 행동을 관찰할 수 없을 때(hidden action) 발생하는 도덕적 해이(moral hazard)현상과 대리인이 주인보다 우월한 정보를 갖고 있을 때(hidden knowledge) 발생하는 역선택(adverse selection) 현상이 나타난다. 대리인 문제 해소 방안으로는 인센티브의 제공, 신호보내기(signalling), 거르기(screening), 자기선택적 장치(self-selection device), 평판(reputation) 등이 있다. 대리인 문제 해결이 궁극적으로 지향하는 것은 대리인의 책임성 확보이다.

사적 영역에서의 책임성 논리가 대리인이 소유자나 주주의 이익 극대화를 추구하도록 만들 듯이, 대의민주주의하에서 책임성 논리는 공무원들의 기회주의적 행동을 지양하고 국민들의 뜻에 맞도록 공익을 극대화하는 방향으로 권향을 행사하게 한다. 이렇듯 책임성의 논리는 사적 영역과 기본적으로 같으나, 공적 영역에서는 계약해지나 주식 매수와 같이 확실한 책임성 확보 메커니즘이 없고, 공익(public interest)은 화폐로 명확히 표시되는 민간기업의 이윤과 달리 다양한 가치를 포괄하고 측정 또한 쉽지 않은 경우가 많다. 따라서 복잡한 주인-대리인 관계로 구성된 행정영역에서 행정부 및 관료의 책임성을 어떻게 보장할 것인가 하는 점은 공공부문의 책임성 논의의 핵심을 차지하며, 행정 이론과 실무 차원에서 중요한 문제로 다루어져왔다. (이동욱, 2013:231-233)

## 2. 정책 책임성에 관한 이론

### 1) 책임성의 개념과 유형

복합적인 주인-대리인 관계로 구성된 행정영역에서 책임성이 갖는 이론적, 실무적 의의에도 불구하고 책임성의 개념에 대하여는 정치 체제 변화와 행정이 처한 제도적, 문화적 특성을 반영하면서 다양한 정의가 이루어져왔다. 하지만 주인-대리인 이론을 기반으로 대리인인 행정의 책임성은 응답의무(answerability)와 결과 통제라는 요소를 대체로 포함하는 것으로 보인다. 간략히 정의한다면, 관료 또는 공무원의 책임성은 자신의 권한에 근거한 행위(작위 및 부작위)에 대해 조직 내·외부로 부터의 설명 요청에 대한 응답 의무 및 행위 결과에 대한 직·간접적인 구속을 의미한다(주재현, 한승주, 2015:4) 책임성에 대한 개념정의는 그 포괄적·유동적 성격 때문에 책임성의 차원 또는 유형에 관한 논의가 주로 전개되어 왔다. 크게는 행정의 책임성을 행정부 및 관료가 지녀야 할 법적·도덕적 의무의 관점에서 접근하는 견해와 다면적, 복합적 개념으로서 책임성의 개념을 정의하는 접근 방식이 있다. 특히 후자는 책임성의 어떤 구성요소들을 기준으로 하위 개념 또는 유형을 제시하는가에 따라서 다시 구분할 수 있다. 즉 책임의 대상(누구에 대하여)과 책임의 내용(무엇을)이 대표적인 구성요소들이다. 그리고 이러한 구성요소의 특성에 따라서 책임성의 성격과 확보방안도 달라진다..

#### 가. 전통적인 법적·도덕적 의무 관점

법적·도덕적 의무 관점의 접근은 1940년대 Finer와 Friedrich 간의 고전적 논쟁으로부터 시작된다. Finer는 공무원에 대한 외적 책임을 강조하면서 제도적이고 법적인 책임에 주목하고 국회나 사법부 등 외부기관에 의한 책임성 확보를 강조했다. 반면 Friedrich는 관료의 내적 책임을 강조하였다. 그는 전문지식이나 기술이 책임의 판단기준이며 관료의 양

심이나 직업윤리 등 내적 충동이 중요하며 국민의 요구와 국민정서에 부응해야 할 정치적, 민주적, 윤리적 책임을 강조하였다. Presthus(도의적 책임과 법률적 책임으로 구분), Cooper(객관적 책임과 주관적 책임), Roberts(공식적 책임과 비공식적 책임), 이달곤(2004)(객관적 책임과 주관적 책임) 등이 법적·윤리적 관점에서 책임성의 개념을 정의한다. (권오성 외, 2009 : 57-59 재인용)

#### 나. 복합적·다면적 책임성 관점

최근에는 책임성의 다면적 성격을 포괄하는 광의적 책임성 개념이 보편적으로 받아들여지고 있다. 즉 책임성이 어떤 하나의 특정한 측면에서만 접근하지 않고, 법적, 조직적, 재무적, 전문적, 정치적, 도덕적 측면을 모두 포괄하는 복합적 개념으로서 정의되는 것이다. 이러한 관점에서 책임성은 “공공기관과 공무원이 조직 내, 외부로부터의 다양한 기대와 요구되는 성과에 대한 응답과 관리” (Romzek & Ingraham, 2000; Romzek & Dubnick, 1987)로 정의된다. (엄석진, 2006:60-64 재인용)

대표적으로 Romzek & Dubnick(1987)은 1986년 발생한 미국의 첼린저호 폭발사고를 조사한 후, 통제의 원천과 통제의 정도에 따라 행정 책임을 계층적 책임, 법적 책임, 전문가적 책임, 정치적 책임으로 구분하여 책임성의 개념을 다면적으로 정의하고 있다. Romzek & Dubnick 이외에 다면적 또는 복합적 책임의 개념으로 접근하는 견해로 ‘누구에 대하여 책임을 지는가’의 관점을 보여주는 Jabbra & Dwivedi(1985), Sinclair(1995), Bouckaert & Halligan(2008), Cendon(2000) 등이 있다. 이들은 정치적 책임성을 계층적 책임성, 법적 책임성, 전문적 책임성 등의 하위 유형으로 유사하게 구분하면서도 윤리적 책임성을 별도의 하위 유형으로 채택하는 견해(Jabbra & Dwivedi, 1985, Sinclair, 1995), 행정부가 국민이나 고객에게 직접 부담하는 공공책임성을 정치적 책임성과 구별하는 견해(Sinclair, 1995, Bouckaert & Halligan,

2008) 등이 있다. (이동욱, 2013: 233-236) Ospina 등(2004)의 정치적 책임과 관리적 책임, Hook(2005)의 수직적, 내부적, 고객적, 사회적 책임 등도 제시되고 있다. 한편 ‘무엇에 대하여 책임을 지는가’의 관점에서 Behn(2001)은 재정, 공정성, 성과에 대한 책임성으로 분류하였고 Posner(2006)는 재정적, 법률적 효율성과 효과성으로 구분하였다. ‘누구에게’와 ‘무엇에 대하여’를 혼합한 논의도 있는데, Kopell(2005)의 투명성(transparency), 기관책임(liability), 통제가능성(controllability), 공공가치(responsibility), 부응성(responsiveness) 등의 구분, Hook(2005)의 수직적, 내부적, 고객적 및 사회적 책임의 구분이 있다. 국내 연구로는 최승범(2001)과 이종수 외(2001)는 행정의 책임성을 도덕적 책임(moral responsibility), 법적 책임(legal accountability), 대응성(responsibility)으로 구분하였다.

공공부문의 책임성에 관한 다양한 논의를 정리하면 아래 표와 같다.

[표 2-6] 공공부문의 책임성에 관한 논의

저자(연도)	주요 내용
Finer(1941)	외재적 책임과 외부통제 강조
Friedrich(1940)	내재적 책임과 직업윤리 강조
Kopell(2005)	상급기관 및 최종 주인인 국민에 대한 효과성 및 형평성으로 정의
Ospina 외(2004)	정치적 책임(political accountability), 관리적 책임(managerial accountability)
Posner(2006)	대리인과 다양한 주인들(행정부, 입법부 등)에 대한 책임을 강조
Roberts(2002)	공식적(formal) 책임과 비공식적(informal) 책임으로 구분
Romzek & Dubnick(1987)	통제의 근원과 통제의 정도를 기준으로 하여 행정책임을 관료적, 법적, 전문가적, 정치적 책임으로 구분
Hook et al. (2005)	광의의 행정책임을 수직적, 내부적, 고객적, 사회적 책임성으로 구분
Jabbara & Dwivedi(1985)	공공서비스의 방법과 절차를 강조하며 정치적, 법적, 관리적 또는 조직적, 윤리적 책임성 등 다섯가지 종류의 책임성을 제시

Sinclair (1995)	호주의 공공조직에서의 책임성에 대한 경험적 연구를 통해 정치적, 관리적, 전문적, 개인적 책임성 및 공공 책임성(public accountability)으로 구분
Bouckaert & Halligan(2008)	정치 및 계층적 책임성, 공공 책임성, 행정적 책임성, 법적 책임성, 전문적 책임성으로 구분
Cendon(2000)	정치적, 행정적, 전문적, 민주적 책임성으로 구분
Behn(2001)	재정에 대한 책임성(for finance), 공정성에 대한 책임성(for fairness), 성과에 대한 책임성(for performance)
Kopell(2005)	투명성(transparency), 기관책임(liability), 통제가능성(controllability), 공공가치(responsibility), 대응성(responsiveness)
이달곤(2004)	객관적 책임과 주관적 책임
최승범(2001)	도덕적 책임(responsibility), 법적 책임(accountability), 대응성(responsiveness)
이중수 외(2001)	법적 책임(accountability), 도의적 책임(responsibility), 대응성(responsiveness)

한편, 책임성은 유사한 개념과 구분되어야 한다. 대표적인 유사 개념으로 responsibility(직책 책임성 또는 책무성)가 있다. 조직 내에서 모든 구성원들이 그의 상사를 거쳐 최고 의사결정자에 대하여 지는 책임이 accountability인 반면, 상사가 구성원의 행동에 대하여 지는 책임이 responsibility이다. Answerability(응답성)과도 구분이 필요하다. 응답성은 질문에 대한 간단한 설명이나 응답 의무 그 이상을 포함하지 않는다. 따라서 행위 결과의 잘못에 대하여 제재를 받는 책임성은 응답성보다 더 강한 개념이라고 하겠다. (이동욱, 2013:236)

#### 다. Romzek & Dubnick(1987)의 책임성 분류

Romzek & Dubnick(1987)은 1986년 발생한 미국의 챌린저호 폭발 사고를 조사한 후, 통제의 원천과 통제의 정도에 따라 행정책임을 계층적 책임, 법적 책임, 전문가적 책임, 정치적 책임으로 구분하여 책임성의 개념을 다면적으로 정의하고 있다. 이들의 연구는 이후의 다면적 책임성 접근의 기본적인 틀을 제시하고 있는 것으로 평가되고, 많은 실증연구와 사례연구에 적용되고 있다.

[표 2-7] 책임성의 유형

		통제의 원천(Source of Agency Control)	
		내부	외부
통제의 정도 (Degree of Control over Agency Actions)	높음	① 계층적 책임 (Bureaucratic)	② 법적 책임 (legal)
	낮음	③ 전문가적 책임 (Professional)	④ 정치적 책임 (Political)

출처 : Romzek & Dubnick(1987)

계층적 책임은 조직 내부의 계층적 책임을 의미한다. 내부적이고 높은 수준의 통제가 이루어지는 계층적 책임성은 계층제의 최고위층의 우선순위에 초점을 맞추게 된다. 이는 관료제 조직이 감독자와 부하들 사이의 명령에 의해 상호체계가 형성되고 계층제를 바탕으로 한 감독통제가 주를 이루기 때문으로 볼 수 있다. Romzek & Dubnick(1987:228)에 따르면, 명확한 규칙과 규정이 계층적 책임을 확고히 하는 중요한 장치가 된다고 한다. 한편 계층적 책임은 능률적 행정을 가능하게 하지만 엄격한 통제로 인해 개인의 자율성을 해친다는 한계가 있다.

법적 책임은 관료와 법률적 제재 및 공식적 제약을 가할 수 있는 외부 통제기관과의 관계를 중심으로 형성된다. 계층적 책임이 계층제적 관계 속에서 상사의 부하에 대한 보상과 처벌에 근거하는 반면, 법적 책임성은 상호 자율성을 가지는 수탁기관과 감독기관간의 공식적이거나 암묵위탁 계약에 근거한다는 점에서 양자는 차별화된다. 관료가 법을 집행할 때 의회가 제정한 법률과 각종 통제, 사법부의 판단(판례), 입법 의도 등에 일치하도록 요구하는 책임이다.

전문가적 책임은 관련 기술이나 전문지식을 가진 관료들이 자신의 업무에 대한 재량권과 자율성을 가지고 기술적이고 복잡한 문제에 해답을 제공하는 상황을 반영한다. 관련 기술이나 전문지식을 가진 전문가들이 업무에 대한 재량권을 행사하면서 과업을 추진한다는 의미에서 전문가적

책임성은 기관 행위에 대한 통제권을 업무를 수행하는 공무원에게 준다는 데에 그 특징이 있다. 전문가적 책임에 따라 관료들은 내재화된 규범(전문가로서의 사회화, 개인적 신념, 훈련과 교육, 업무 경험 등)에 근거하여 의사결정을 내리게 되며 전문가들이 그들의 전문성에 근거하여 가능한 최선을 다해 줄 것이라는 신뢰에 기초하고 있다. 결국 전문성에 대한 존중이 전문가적 책임성의 핵심이라 할 수 있다.

정치적 책임성은 기관 외부의 이해관계자들에 대한 반응성(responsiveness)을 강조한다. 관료들이 선출직 정치인, 고객 집단, 일반 대중들과 같은 외부의 이해관계자의 필요에 대응하는 것을 말한다. 관료들이 대표하는 기관은 여론, 선출직 공무원, 기관장, 기관관련자, 특별 이익집단, 미래세대 등 다양하다(Romzek & Dubnick, 1987:229). 특히 Romzek & Dubnick은 대표자가 어느 기관이든 상관없이, 관료들은 적극적인 정보공개를 통해 자신들이 대표하는 집단의 정책적 우선순위와 요구에 적극적으로 반응해야 하는 대의정부(representative government)를 근간으로 해야 함을 강조한다. (김병섭, 김정인, 2014:106 재인용) 정치적 책임성의 강조는 투명하고 대표성이 강한 정부의 구성에 기여할 수 있는 반면에, 다른 한편으로는 정실주의(favoritism)와 부패를 촉진할 가능성이 있다.

책임성의 하위 유형에 따라서 강조되는 행정의 가치와 기대되는 행태 등으로 차이가 나타난다. 계층적 책임성은 효율성을 강조하며 공무원이 조직의 지침과 감독에 복종할 것을 기대한다. 법적 책임성은 합법성을 강조하면서 공무원이 외부로부터의 위임에 순응할 것을 기대한다. 전문가적 책임성은 전문성의 가치를 추구하며, 공무원이 개인의 판단과 전문성을 존중할 것을 기대한다. 정치적 책임성은 반응성을 강조하고 공무원의 외부의 주요 이해관계자에 대한 대응을 기대한다.



## 2) 책임성의 확보 방안에 관한 논의

책임성에 대한 관점에 따라서 책임성의 확보방안도 달라진다. 책임성의 다양한 개념 정의만큼 책임성의 확보 방안도 다양하게 제시되어 왔다. 특히 책임성은 행정이 구현해야 할 핵심 가치로서 기존의 행정이론에서도 책임성의 확보 방안이 중요하게 다루어져왔고 특히 행정 개혁의 시기에 행정 발전과 제도 변화에 지대한 영향을 미쳐왔다. 따라서 이하에서는 책임성의 확보 방안에 대한 논의들을 주요 행정이론별로 살펴보고, 선행연구의 결과도 검토한다. (엄석진, 2006;64-73).

### 가. 고전적 행정이론

고전 행정학은 관료제를 정치영역에서 정의된 법과 정책을 가장 효율적으로 집행하는 ‘행정기계(administrative machine)’로 보았다. 관료의 책임은 헌법과 법률, 조직의 구조와 절차를 근거로 정의된다. Wilson(1887)은 상관의 권위에 하급자가 복종하는 계층제적 조직이 행정조직의 책임성 유지에 필수적임을 강조하고, 이러한 관점에서 행정에 대한 책임성은 법적 책임성과 계층적 책임성의 강조로 이어진다.

법적 책임성 확보 방안으로는 의회를 외부 통제를 강조한다. 그리고 계층적 책임성 확보 수단으로는 수직적 구조의 계층제 확립, 상관 및 몰인격적 조직규칙에 복종하는 도덕적 의무와 자제심이 필요하다고 본다. Wilson은 계층제적 통제, 실적제, 명확한 법규와 절차, 전문화와 과업의 세분화, 명확한 명령체통의 확립 등과 같은 구조적 개혁을 통해 정부의 책임성이 확보될 수 있다고 주장했다.

### 나. 신행정학(New Public Administration)

신행정학자들은 정치적 약자들의 어려움과 요구가 무시되고 있음에 주

목하고 사회적 적실성과 규범적이고 가치중심적인 행정 연구의 중요성을 강조했다. 신행정학 관점을 관료제를 공공의지와 약자들의 요구를 행정 체제로 전달하고 그 대안을 제시하는 ‘재량과 전문성을 가진 공복(公僕)’으로 보는 관점이며, 이와 같은 현실 인식과 관료제에 대한 관점은 전문가적 책임성과 정치적 책임성의 강조로 이어진다.

신행정학자들은 행정 책임성 확보를 위해 관료들의 전문성 제고와 윤리와 공익을 중시하는 행정학 교육으로 변해야 한다고 주장한다. 이를 통하여 관료들의 전문성과 반응성을 제고할 수 있다고 보았다. 또한 행정의 반응성 제고를 위하여 시민들이 정책결정 과정에 직접 참여하는 것이 가장 효과적이라고 주장한다. 더 나아가 참여의 실질적 효과를 위해서는 주민에 의한 행정 통제를 강조한다.

#### 다. 신공공관리론(New Public Management)

신공공관리론은 책임성의 측면에서 다음과 같은 특성을 갖는다. 첫째, 경쟁과 시장 기제의 도입으로 외부 이해관계자와 고객에 대한 행정의 반응성이 조직이나 개인의 성과를 결정하는 가장 중요한 기준이다. 고객은 일반 시민(citizen)과 달리 공공서비스를 구매하여 소비하는 사람을 의미한다. 둘째, 계약관계에 기반한 법적 책임성을 강조한다. 대리인(관료)은 계약에 따라 본인의 성과계약조건의 달성이라는 법적 의무를 지게 되며, 성과 계약 조건의 달성 여부에 대한 외부 감사 등을 받게 된다.

계약에 의한 대리인으로 관료를 바라보는 신공공관리론은 계약 및 성과관리를 통해 주인-대리인간의 유인체계(incentive system)의 일치와 구조조정의 외부통제로 책임성을 확보하고자 한다. 조직 내부적으로는 관리자로 하여금 하급자의 성과가 보상으로 연결될 수 있도록 만들 수 있는 규제완화와 권한이양 등의 전략을 제시한다. 조직 외부적 측면에서는 효율성이나 효과성이 떨어지는 행정기관에 대해서는 구조조정이나 민

영화를 가능하도록 하여 성과 중심의 외적 통제가 상시적으로 가능하도록 한다. 이와 같은 구조조정은 조직의 효율성 향상과 권한 위임에 따른 성과에 대한 책임을 강화하는 체제의 구성을 목표로 한다.

#### 라. 거버넌스 이론(Governance)

거버넌스 이론 하에서는 공공문제 해결을 위한 정책과정을 공공부문과 민간부문의 다양한 기관들이 참여하는 네트워크가 주도하며, 이들 간의 협력과 공동결정, 공동생산을 통한 사회문제 해결이 추구된다. 이는 정부의 위상이 과거 공공문제 해결 및 공공서비스 제공의 독점자에서 공공문제 해결을 위한 역할 분담자로 변화되는 것을 의미한다. 정부 역할의 변화에 따라 강조되는 책임성은 정치적 책임성이다. 거버넌스에 참여하는 행위자들은 목적을 공유하고 그들의 활동을 자발적으로 조정하며 원만한 의사소통을 통해 당면한 문제를 해결하고자 한다. 이 과정에서 거버넌스 참여자들은 상대방의 요구를 개방적인 자세로 이해하고, 협력이 가능한 영역을 함께 탐색하며, 문제의 정의와 목표, 전략까지도 수정할 수 있는 반응적인(responsive) 자세를 취해야 한다.

거버넌스 이론에서는 참여자들간의 상호 학습과 이해 및 신뢰의 유지를 책임성 확보방안으로 강조한다. 따라서 네트워크에 참여하는 이해관계자들간의 반복적 상호작용과 신뢰의 유지를 통해 형성되는 규범과 가치의 공유, 그리고 상호 호혜적인 관계는 전체 거버넌스 체제의 효과성 제고로 이어진다. 이러한 거버넌스 체계에서의 책임성 확보방안은 내부적이고 비공식적인 통제의 성격을 띠는 것으로, 행위자들의 강한 도덕성과 윤리를 요구한다.

#### 마. 일반 선행 연구 검토

공공행정의 통제 메커니즘에 대하여 행정적 통제, 사회적 통제와 자기

통제라는 세 가지 요소로 구분하는 견해(Hopewood, 1976), 행정의 책임성 확보 수단으로 조직차원의 수단, 시장과 외부 통제, 집단과 대중의 압력, 정치적 수단(입법부, 사법부, 집행부), 규범적 억제 등의 다섯 가지를 제시하는 견해(Peters, 1995), 문화 이론의 영향을 받아 공공행정의 통제 메커니즘을 상관성(mutuality), 감독과 조사(oversight and review), 경쟁(competition)과 설계된 무작위성(contrived randomness)으로 분류하는 견해(Hood) 등이 있다. Massey와 Pyper(2005)에 의하면 공공부문의 책임성 확보를 위한 메커니즘과 장치를 ‘외부적인 것’과 ‘내부적인 것’의 형태로 나눌 수 있다. 전자는 정부에 대한 외부기관의 통제와 궁극적으로는 공공에 대한 책임을 의미하고, 내부적 책임성은 중간 관리자를 경유하여 장관과 같은 최고 권한자에 대한 공무원의 책임성을 의미한다. Smith(1991)는 공식적-비공식적, 외부-내부로 구분한 다양한 통제 메커니즘을 종합하여 제시하였으며, 구체적인 내용은 아래 표와 같다.

[표 2-8] 공공부문의 통제 메커니즘

구분	공식적	비공식적
내부적	계층제, 규칙과 규제, 예산, 인사관리, 성과평가, 정책평가, 회계감사, 사업 모니터링, 행동강령	개인적 윤리, 전문가 의식, 대표 관료제, 헌신과 몰입, 감독자로부터 기대되는 반응
외부적	입법부의 감독, 자문 위원회, 사법적 조치, 옴부즈맨, 재심의위원회, 평가 및 조사 연구, 정보공개	여론, 이익 집단의 압력, 동료평가, 언론 및 미디어의 감시, 정당, 정치인과 정부 내 다른 공무원

(자료 : Smith, 1991, 이동욱, 2013:249 재인용)

### 3) 책임성간의 관계와 충돌

다면적 책임성으로 접근하는 방식을 채택하다보면 책임성의 하위 유형

간의 관계에도 주목하게 된다. Romzek & Ingraham(2000)은 네 가지 유형의 책임성 본질적으로 배타적 관계가 아니고 오히려 상호보완적 관계로 이해되어야 한다고 주장했다.(주재현, 한승주, 2015:6 재인용) Sinclair는 본인이 제시한 다섯 가지 하위 책임성이 상호 배타적이지 않으며 여건상 의존적이고 때로는 동시에 적용될 수 있다고 하면서 ‘복합적이면서도 분절적이므로 한 가지 유형의 책임성을 확보하는 것은 종종 다른 책임성을 확보하는 것과의 절충이 필요하다’고 강조했다.(이동욱, 2013:234 재인용)

그러나 현실에서 많은 경우 한 공무원에게 여러 책임이 동시에 중첩적으로 요구될 경우 책임성 간에는 내용적 충돌이 발생할 수 있으며, 하나의 책임성에 충실하면 다른 책임성에 소홀하게 되는 현상, 이른바 ‘책임성의 딜레마’가 발생하고 있음을 많은 학자들이 밝혀냈다. (황광선, 2015:5, 주재현, 한승주, 2015: 5-15) 특히 행정국가화 될수록 정부를 향한 다양한 기대가 있음을 고려할 때 현실적으로 책임성간의 충돌의 발생 가능성은 매우 높고 일상화되어 있다(Cooper, 2012). 결국 행정 관료나 공무원에게 요구되는 중요한 능력의 하나가 책임성 간의 모순을 파악하고 관리하는 것이라 하겠다. (주재현, 한승주, 2015:6 재인용)

주재현, 한승주(2015)는 공무원이 직면하는 책임성 딜레마의 유형을 Romzek & Dubnick(1985)의 책임성 유형을 기준으로 총 6가지의 상황 조합을 상정하였다. 그리고 책임성 딜레마에 대한 공무원의 대응 방식을 이탈(Exit), 항의(Voice), 순종(Loyalty), 태만(Neglect)로 정리한다. 먼저 책임성 딜레마의 유형을 살펴보면 다음과 같다.

[표 2-9] 책임성 딜레마의 유형

	관료적	법적	전문가적	정치적
관료적	-	-	-	-
법적	유형 ①	-	-	-
전문가적	유형 ②	유형 ④	-	-
정치적	유형 ③	유형 ⑤	유형 ⑥	-

출처 : 주재현, 한승주(2015) p.8

① 계층적 책임성 대 법적 책임성의 충돌은 조직 구성원 및 부하로서의 역할이 법규의 충실한 집행자로서의 역할과 양립이 힘든 상황이나 조직의 SOP가 법적 판단 및 입법 의도와 다를 때 등이다. ② 계층적 책임성 대 전문가적 책임성의 충돌은 상사 혹은 상위 기관의 명령 및 지시가 업무의 전문적 규범 및 기준과 다르다고 인식할 때, 조직의 내부 규정을 따르는 것이 자신의 윤리와 다르다고 느낄 때 등이다. ③ 계층적 책임성 대 정치적 책임성의 상충은 상사 또는 상위 기관의 명령 및 지시가 일반 국민의 여론과는 다르다고 판단될 때, 조직 내부의 운영 규정에 따르는 것이 외부 이해관계자들의 요구와 다를 때 등이다. ④ 법적 책임성 대 전문가적 책임성 충돌은 법규나 판례의 내용이 업무 관련 전문적 기준이나 규범과는 다르다고 판단될 때나 법규 준수가 전문가로서의 윤리를 위배한다고 느낄 때 등이다. ⑤ 법적 책임성 대 정치적 책임성의 상충은 법규 내용과 언론매체 및 시민사회단체가 요구하는 주장이 다를 때, 정치사회적 논란이 많은 법규가 의회에서 제정되어 집행하게 되었을 때 이익집단들이 법규의 부당함을 주장하며 개정을 강력히 요구해올 때 등이다. ⑥ 전문가적 책임성과 정치적 책임성 상충은 전문적 판단 기준과 외부 이익 집단의 요구가 다를 때, 전문가 윤리로는 수용하기 힘든 요구를 이익집단 및 시민단체가 요구할 때 등이 해당된다.

동 연구에서는 딜레마에 대한 공무원의 대응 전략은 아래 표와 같다.

[표 2-10] 책임성 딜레마에 대한 공무원의 대응 전략

대응 전략				
	이탈(Exit)	항의(Voice)	순종(Loyalty)	태만(Neglect)
딜레마 대응전략	딜레마 상황의 포기	딜레마 해소 노력	침묵하거나, 대안 중 하나를 일방 선택	결정지연, 유사해결
행태 예시	이직, 보직변경, 업무변경, 결정권 전가 등	해결 위한 자원 요구, 새로운 정보 투입, 설득 노력 등	침묵·대기, 상사 및 상위기관 지시 선택·수용 등	형식주의, 비일관된 결정, 상징적 결정 등

출처 : 주재현, 한승주(2015) p.13

### 제 3 절 선행 연구의 검토

공적개발원조 분야의 선행연구들은 다양한 측면에서 축적되고 있다. 공적개발원조 혹은 국제개발협력 정책에 관한 연구는 정책의 결정요인에 대한 분석, 원조효과성과 개발효과성 차원에서 한국의 ODA 운영체계 및 개별 사업을 분석하는 다수의 연구가 이루어졌다. 특히 최근에는 ODA 규모 확대에 따라 ODA의 질을 향상시키는데 기여가능한 평가체계와 성과관리제도에 관한 연구가 축적되고 있다.

공적개발원조의 책임성과 관련된 국내 연구로는 장혜영(2013)의 연구가 있다. 해당 연구에서는 한국의 ODA 예산의 지속적 증가 현상이 국회의 행정부 감시 책무성(oversight accountability) 저하에 기여하고 있음을 밝히고 있다. 공적개발원조 정책과 이익이 직결되는 유권자가 없고, 따라서 국회의원들은 상대적으로 자유롭게 ‘국익’과 ‘선진국’을 위한 의정활동이라는 측면을 부각한다. 동시에 ODA에 대한 의원들의 낮은 관심은 정부 정책에 대한 비판적 고찰보다는 정책에 대한 순응으로 이어진다. 그리고 국회의원들의 ODA의 규범적 성격에 대한 낮은 이해로 ODA의 목표를 ‘정치적, 경제적 국익’에 두면서 ODA 예산에 대한 국회의원과 정부간 갈등이 적을 수 있었다는 점도 ODA 예산 증액이 국회의 저항없이 나타나도록 했다고 분석했다. 국회의 ODA 예산 검토 과정에 초점을 맞추어 ODA 정책의 책임성이 약화되는 현실적인 상황을 설명해주는 연구로서 의의가 있다. 다만 국회의 행정부에 대한 감시 책무성에서 접근하고 있고 행정부의 책임성에 대한 분석은 이루어지지 않았다.

Lief Wenar(2006)는 국제개발원조의 책임성을 직접적으로 다루면서 개발협력 사업의 책임성을 빈곤 완화의 달성 여부라고 개념화하고, 개발협력사업의 집행과정에서 책임성의 저해 요인을 찾고 있다. ODA 사업은 개도국 현지의 기술 및 관행에 맞아야 하면서도 이를 개선해야 하는 상충된 요구가 있고, 집행 기관의 사업 추진 절차가 혼란스럽고, 개도국 내에서 프로젝트를 관리하는 기관이 빈곤층과 분리되어 있다는 점이 책

임성이 저해되는 원인이라고 주장하고 있다. 또한 이러한 복잡성을 해소하기 위해 원조기관들이 책임성 메커니즘을 보유하고 있으나, 대표적인 사례로 USAID와 개발NGO를 대상으로 연구해본 결과 이러한 책임성 메커니즘은 빈곤층에 도움이 되는 사업 집행을 유도하는데 효과적이지 않다는 결론을 내리고 있다. ODA 사업의 책임성을 직접 분석하고, ODA사업의 특징을 반영한 실증 분석이라는 데 의의가 있다.

책임성과 관련된 연구로 볼 수 있는 선행 연구들은 주로 ODA 사업의 성과 평가 및 성과 관리에 관한 연구들이 있다. 윤수재(2013), 홍재환(2012), 권율, 정지선(2012) 등은 OECD DAC의 사업 평가 기준과 우리나라의 정부업무평가 등을 기준으로 ODA 사업의 평가 및 모니터링 시스템 개선에 관한 연구를 실시하였다. 또한 김은주·강길범(2016) 외 다수의 연구들이 특정 분야의 ODA 사업 평가 지표를 개발하려는 연구를 시도하였다. 해당 연구들의 초점은 ODA 사업의 성과를 개선하려는 데에 있으나, 책임성은 성과보다 광의의 개념이기 때문에 성과에 대한 연구를 책임성에 대한 연구로 보기에 한계가 있다.

한편 공공부문의 책임성과 관련된 연구는 매우 다양하게 이루어졌다. 책임성에 관한 이론적 연구, 특정 공공부문의 책임성에 대한 실증 연구들이 주를 이루고 있다. 엄석진(2006)은 정부의 책임성에 대한 행정이론간 비교를 통해 책임성에 대한 관점이 이론별로 상이하기 때문에 책임성의 개념 정립과 확보방안에 대하여 합의하기 어렵다고 주장한다. 황광선(2015)은 정부 성과관리시스템에서 책임성과 성과의 의미 분별이 필요하다는 문제인식을 기반으로 책임성이 성과보다 광의의 개념이라는 점을 밝히고 있다. 권오성, 황혜신, 박석희, 김철희(2009)는 공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증 분석, 주재현, 한승주(2015)는 지방자치단체 공무원들이 책임성 딜레마에 직면한 상황과 이에 대한 대응 방식을 연구하였다. 길종백, 노종호(2014)는 4대강 사업에 대한 책임성 분석, 김병섭, 김종인(2014)는 세월호 사고에 대한 책임성 분석을 시도하였다.



선행연구의 검토 결과 책임성 관련 연구는 많지만 ODA 정책에 대한 책임성 연구는 없다. 그러나 ODA의 양적 확대로 정책의 책임성 문제는 지속적으로 증가하고 있으며, 현실적으로 ODA 정책에 대하여 다양한 요구들이 책임성 충돌의 형태로 발생하고 있다. 그리고 ODA 정책은 해외에서 집행되는 정책이라는 특수성에 기인하여 정책 책임성 확보에 있어서 다른 정책과 차별화되어야 할 필요가 있다. 따라서 책임성에 대하여 기존에 축적된 연구 결과를 활용하여 ODA 정책의 책임성에 대하여 분석한다는 것에 본 연구의 의의가 있다.

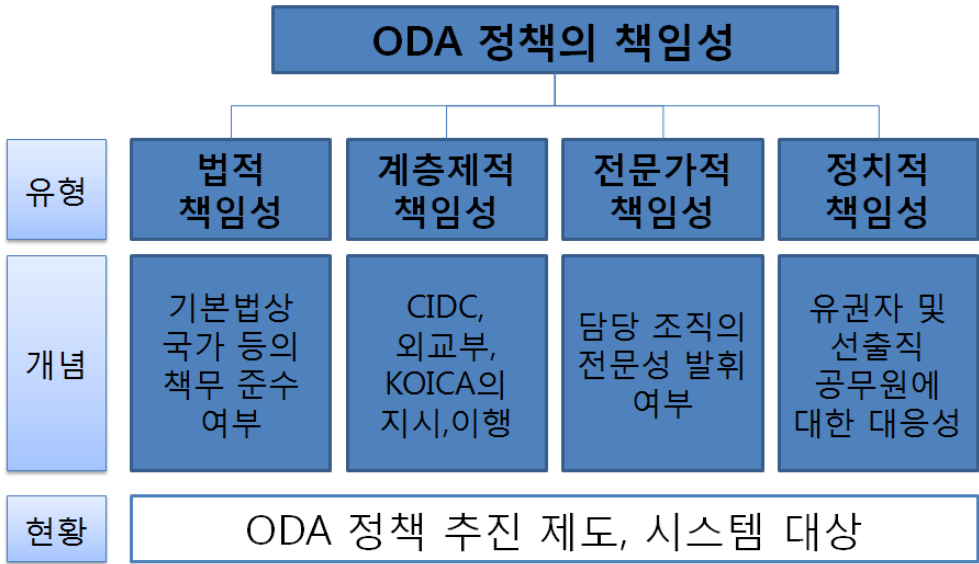
## 제 4 절 연구의 분석틀

본 연구에서는 우리나라 ODA 시스템과 제도를 대상으로 ODA 정책의 책임성을 분석한다. 정책의 책임성을 Romzek & Dubnick(1987) 모델에 따라서 법적, 계층제적, 전문가적, 정치적 책임성으로 구분하고 각각의 책임성의 개념정리와 우리나라 ODA 시스템과 제도의 현황 파악, 그에 대한 원인 분석으로 연구를 진행한다. ODA 시스템과 제도에는 법, 기관의 역할, 정책, 규정과 규칙 등이 포함되며 금번 연구에서 개별 ODA사업의 책임성은 연구대상에 포함되지 않는다. 이는 개별 ODA사업의 효과성과 평가체계에 관한 다수의 선행연구와의 중복을 피하고, 본 연구의 초점이 사업의 효과성이 아니라 ODA 정책의 책임성에 있기 때문이다.

한편 Romzek & Dubnick(1987) 모델이 현실에서 직면하는 행정의 책임성을 명확히 구분하지 못한다는 견해도 있지만(김병섭, 김정인, 2014:106), 행정의 책임성을 포괄하면서도 체계적으로 구분하여 다면적 책임성 접근의 기본적인 틀을 제공하였고, 이후 많은 실증연구와 사례연구에 적용되고 있어서 우리나라의 ODA 정책을 둘러싼 환경과 기준을 체계적으로 분석하는데도 유용할 것으로 판단하여 채택하였다.

연구의 분석틀을 요약하면 아래 그림과 같다. 이하에서는 각 책임성의 유형에 대한 개념정리와 연구의 분석 대상에 대하여 설명하고, 연구의 결과는 제 3장에서 자세히 다루기로 한다.

[그림 2-1] 연구의 분석틀



### 1) 법적 책임성

법적 책임성 (legal accountability)은 국회가 정하고 행정의 근거가 되는 법이 정한 바를 따르고 실행할 의무를 말한다. 법에 대하여 책임을 지는 이유는 국회가 국민으로부터 위임받은 권한을 입법행위를 통하여 구체화한 것이기 때문이다. 법적 책임성에 대한 통제의 원천은 행정부 외부에 있고, 통제의 정도는 강한 특징이 있다. 국회는 정부가 법을 위반하거나 법에 위임한 행위를 이행하지 않을 경우 예산편성과 국정감사나 국정조사 등을 통하여 그 행위에 상응하는 조치를 취하게 된다.

우리나라 ODA 정책은 국제개발협력기본법(이하 기본법)을 근거로 추진된다. 기본법은 우리나라가 OECD DAC 가입을 앞두고 우리나라의

ODA추진체계를 개선하기 위하여 제정한 법이다. 기본법에는 법의 목적과 정의, 기본정신과 목표, 기본원칙, 국가등의 책무, 원조추진체계, 평가, 파트너십 등에 관한 내용이 규정되어 있다. 기본법에 규정된 내용들을 정부 차원에서 준수하고 있는지 여부를 분석함으로써 ODA 정책의 법적 책임성 측면을 살펴본다.

## 2) 계층제적 책임성

계층제적 책임성(bureaucratic accountability)은 조직원이 조직의 지침과 감독에 복종해야 할 의무이다. Romzek & Dubnick에 따르면 계층제적 책임성이 달성되기 위해서는 두 가지 단순한 요소가 필요한데, 하나는 조직의 감독자와 부하들 사이의 명령 지시와 복종에 대한 정당한 상호관계가 형성되어야 하고, 다른 하나는 표준운영절차(SOP, Standard Operating Procedure) 또는 규칙과 규정(rules and regulations)이다. 계층제적 책임성 통제의 원천이 내부에 있고, 통제의 정도가 강한 특징을 갖는다.

일반적으로 계층제적 책임성은 단일 조직 내에서 감독자와 부하의 감독과 순응의 관계에 적용된다. 감독자의 명령과 부하의 순응의 관계는 감독기관의 명령과 하급 기관의 순응의 관계로 의제될 수 있을 것이다. 동 연구에서는 국제개발협력위원회(CIDC; Committee for International Development Cooperation, 이하 국개위)와 외교부, 그리고 KOICA의 관계에 대하여 계층제적 책임성을 분석하고자 한다. 그 이유는 우리나라의 기본법에 의해 우리나라의 ODA 추진체계가 국개위에서 심의, 의결하고, 외교부가 주관기관의 역할을 하며, KOICA는 상위 정책을 집행하는 시행기관으로 분리되어 있기 때문이다. 따라서 우리나라 ODA 정책이 당초 의도대로 집행되기 위해서는 국개위(CIDC)-외교부-KOICA의 명령과 순응 기제가 제대로 운영되어야 한다.

### 3) 전문가적 책임성

전문가적 책임성(professional accountability)은 공무원이 전문가로서의 가치관과 양심, 지식을 활용하여 정책의 목적을 달성해야 함을 의미한다. 조직에서도 개인의 판단과 전문성을 존중하여야 하며, 업무 추진에 필요한 재량과 권한을 보장해야 한다. 그리고 전문가적 책임성을 확보한 조직은 재량과 권한을 위임한 후에 공무원이 목적 달성을 하지 못한 경우 질책 또는 해고(reprimanded or fired)하고, 성과가 좋을 경우 더 많은 재량을 부여할 수 있다. 전문가적 책임성의 핵심 요소는 전문성에 대한 존중(deference to expertise)이다. 통제의 원천은 내부이고 통제의 정도는 약한 특징이 있다.

전문가적 책임성은 조직의 인적 구성과 성과관리에서 분석될 수 있다. 동 연구에서는 국제개발협력위원회와 감사기관인 국무조정실 개발협력정책관실, 외교부 개발협력국, KOICA의 인적 구성과 성과관리제도를 중심으로 우리나라 ODA 정책의 전문가적 책임성이 확보되는지 여부를 살펴본다.

### 4) 정치적 책임성

정치적 책임성(political accountability)은 정책의 외부이해관계자들의 요구에 얼마나 민감하게 대응(responsiveness)하는지 여부로 판단한다. Romzek & Dubnick(1987)에 따르면 정치적 책임성은 행정이 누구를 대표하는가(whom does the public administration represents?)라는 질문에서 시작한다. 그리고 여기서 ‘누구’에 해당하는 사람은 일반대중, 선출직 공무원, 기관장, 의뢰인, 이해집단, 미래세대 등 다양하게 정의될 수 있으며 그들의 정치적 우선순위와 수요에 반응(responsive)하는 것이 정치적 책임성의 핵심이다. 정치적 책임성은 통제의 원천이 외부에 있고 통제의 강도는 약하다.

동 연구에서는 ODA 정책의 정치적 책임성을 선출직 공무원인 대통령과 일반 국민들에 대하여 살펴보고자 한다. ODA는 우리나라 국민들의 세금을 재원으로 외국 정부와 주민들을 위하여 쓰여진다. 따라서 ODA 사업은 우리 국민을 대신하여 집행되는 정책이므로 일반 국민들의 요구에 민감하게 반응해야 한다. 그리고 대통령의 경우 국민들의 위임을 받아 ODA 정책을 결정하는 위치에 있기 때문에 국민들 다음으로 중요한 주인(principal)이다. 한편 신공공관리론(NPM)의 관점에 따르면 행정의 정치적 책임에는 ODA의 직접적인 고객인 외국 정부와 주민들이 포함되어야 할 것이다. 그러나 동 연구에서는 주인-대리인 관점에 입각하여 ODA 정책의 책임성의 범위를 위임자인 대통령과 국민들로 제한한다.

이상과 같이 책임성의 유형은 개념상 구분이 되지만, 현실에서 직면하는 책임성을 모두 설명하는데에는 한계가 있다는 지적이 있으며, 특히 유형별 구분이 상호 배타적이지 않고 중복되는 경우가 발생하기도 한다. 동 연구에서는 해당되는 모든 유형의 책임성에서 살펴보되, 상세한 분석은 가장 직접적으로 관련이 있는 책임성에서 분석하기로 한다.

## 제 3 장 연구 결과

### 제 1 절 무상원조 정책 추진 절차

무상원조 정책의 및 사업승인 절차는 상위 정책의 수립에서 시작하여 사업발굴 및 형성, 사업시행, 평가로 이어지고 평가결과는 차년도 정책 수립에 다시 환류된다.

[표 3-1] 한국의 ODA 정책 및 사업승인 절차

추진절차	추진내역
정책수립	◇ODA 기본계획(정책) 수립 및 중점협력대상국 선정 (국제개발협력위원회)
↓	
국별지원전략 (CPS) 수립	◇중점협력대상국에 대한 국별지원전략(CPS) 수립 (국제개발협력위원회)
↓	
사업발굴 및 형성(심사)	◇협력대상국과 국별지원전략(CPS) 정책협의(정부대표단) ◇사업심사 : SDGs 및 CPS와의 연계성, 사업타당성 등 고려 (무상원조 관계기관 협의회)
↓	
계획수립	◇사업심사 결과 조정 및 사업 연계(국제개발협력위원회) ◇기관별 사업계획 확정-계획수립 시, 평가지표 고려
↓	
사업시행	◇수행부처(기관)별, 사업형태별 사업시행 절차에 따라 실시 ◇수행부처(기관)간 협력
↓	
평가	◇통합평가지침에 따른 정책·사업평가 실시 ⇒ 각 부처 및 기관 : 자체평가 실시 ⇒ 평가소위 : 통합평가 실시(평가소위원회)
↓	
환류	◇우수 모범사례 발굴 ◇평가결과 차년도 사업계획에 반영(국제개발협력위원회)

(자료 : 우리나라 「OECD DAC 동료검토 메모랜덤」 국문본(2017))

## 제 2 절 유형별 책임성 분석

### 1. 법적 책임성

#### 1) 기본법의 구조

기본법은 ODA 정책의 법적 안정성 확보와 정책 일관성 및 원조효과성 증진을 위하여 2010년 1월 25일에 제정되고 2010년 7월 26일에 발효되었다. 기본법은 우리나라 ODA의 가장 중요한 법제도이다. 기본법의 구조는 아래 표와 같다.

[표 3-2] 국제개발협력기본법의 구조

조항	규정	조항	규정
제1조	법률의 목적	제11조	연간 국제개발협력 시행계획안의 작성 등
제2조	법에서 사용하는 용어의 정의	제12조	중점협력대상국의 선정
제3조	기본정신 및 목표	제13조	국제개발협력에 대한 평가
제4조	기본원칙	제14조	민간국제개발협력단체 등에 대한 지원
제5조	국가 등의 책무	제15조	국민 참여를 위한 홍보 등
제6조	다른 법률과의 관계	제16조	전문 인력의 양성
제7조	국제개발협력위원회	제17조	국제교류 및 협력의 강화
제8조	국제개발협력 기본계획의 수립	제18조	국제개발협력 통계자료
제9조	국제개발협력 주관기관	제19조	재외공관의 역할
제10조	국제개발협력주관기관의 역할 및 기능	제20조	권한의 위임 위탁 등

(자료 : 통합홈페이지([www.odakorea.go.kr](http://www.odakorea.go.kr)))

기본법은 내용상 i) ODA 정책의 개관(기본정신 및 목표, 기본원칙, 책무), ii) ODA 추진체계(국제개발협력위원회 구성과 역할, 주관기관, 기본계획과 시행계획 작성, 중점협력대상국의 선정, 평가, 통계자료, 재외공관 역할 등), iii) 파트너십(민간단체 지원, 국민 참여, 전문인력 양성, 국제교류 협력), 기타(목적, 용어의 정의, 다른 법률과의 관계, 권한의 위임과 위탁 등)로 구분할 수 있다. 이하에서는 기본법의 내용별로 법에서 위임한 내용을 이행하고 있는지 여부를 살펴본다.

## 2) ODA 정책의 개관

기본법에 나와 있는 기본정신 및 목표, 기본원칙, 국가등의 책무 조항은 우리나라 ODA 정책의 지향점이자 철학을 담고 있다. 따라서 이러한 내용은 국개위에서 의결하는 상위 정책 문서에 포함되고, 이를 근거로 하위 ODA 사업계획이 수립되어야 한다. 상위 정책 문서로는 ①선진화 방안, ②5개년 기본계획, ③국별협력전략이 있다. 법적 책임성을 검토함에 있어서 상위 정책에 그 내용이 포함되었는지 여부를 중심으로 살펴보는 또 다른 이유는 국개위에서 의결된 내용은 주기적인 국제개발협력위원회 의결사항 이행점검의 대상이 되기 때문이다. 즉, 법에 나온 내용을 상위 정책에 포함시키는 자체로 이행 가능성도 높아진다.

### 가. 목표와 기본원칙

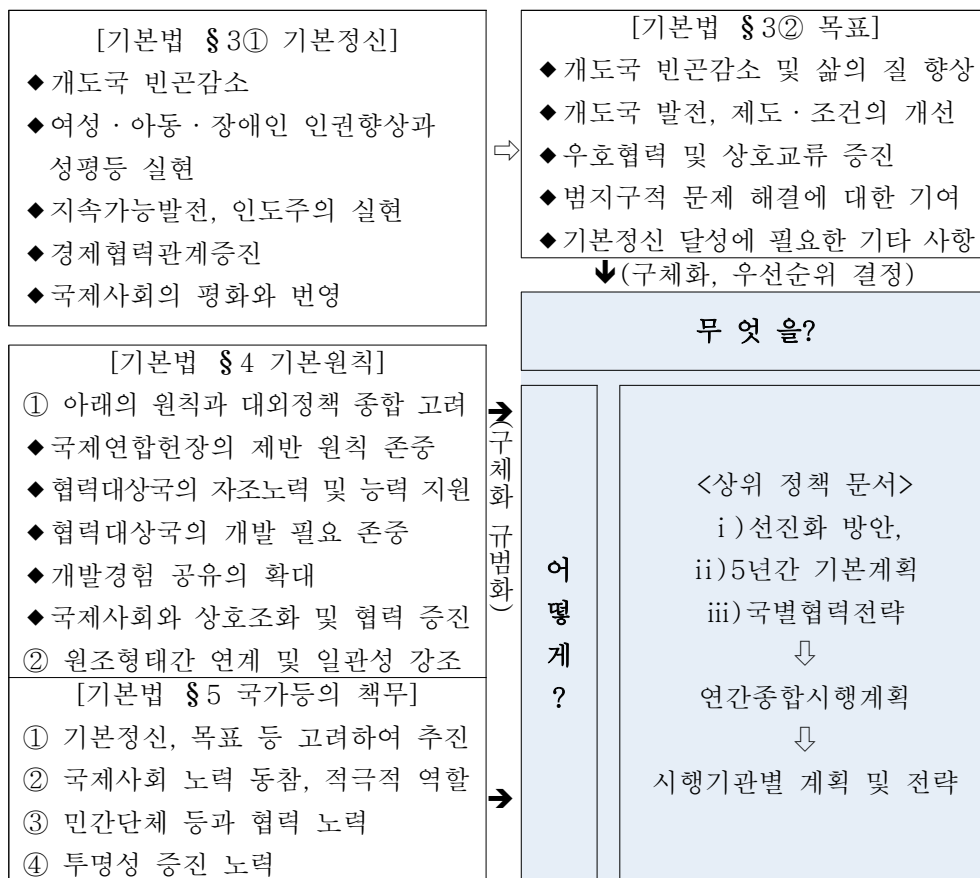
자동차 주행에 비유하자면 기본법 제3조 2항의 ‘목표’는 ODA 정책의 목적지이고, 제4조의 ‘기본원칙’은 교통 규칙에 해당한다. 그런데 ‘목표’에 제시된 ‘빈곤’, ‘삶의 질’, ‘발전’, ‘제반 제도·조건’의 개선’ 등의 추상적 용어들은 의미 해석의 여지가 넓다. ‘빈곤’만 하더라도 다양한 개념이 있다. OECD DAC을 비롯한 국제개발협력기관들의 정의를 살펴보다도 빈곤을 경제적 능력(적정 소득), 인간적 능력(보건의료 등), 정치적 능력(인권 보장과 정치적 참여권리), 보호 능력(식량부족, 질병, 재해, 분쟁 등으로부터 스스로를 보호), 사회적 능력(인간의 존엄 유지) 등 5가지 능력이 결여된 상태로 정리하고 있다. 따라서 정책 문서에서 ‘목표’의 내용을 구체화하고, 다양한 요소가 있다면 우선순위를 정해줄 필요가 있다. 아울러 ‘기본원칙’의 경우에도 광범위한 용어의 의미에 대한 구체적인 설명과 규범화가 국개위 차원에서 이루어져야 한다. 그렇게 될 때만이 다수의 ODA 시행기관이 일관성 있게 ‘목표’를 추구할 수 있고, ‘기본원칙’을 준수할 수 있다. 목표와 기본원칙의 의미가 구체화되면, 그 이행 여부를 국회에서도 정확히 감독할 수 있게 되어 법적 책임성이 향상된다.



## 나. 국가 등의 책무

기본법 제5조는 국가등의 책무를 총 4항으로 규정하고 있다. 기본법의 목적과 기본정신 및 목표 등을 고려하여 ODA를 추진(1항)하고, 개도국 빈곤퇴치 등을 위한 국제사회의 노력에 동참, 민간단체 등과 협력, 투명성 증진 노력(2~4항)해야 한다. 국가등의 책무에 대하여 별도로 국개위에서 상위 정책에 ‘어떻게’ 이행할 것인가에 대한 내용을 담아야 한다. 법에서 위임한 국가등의 책무를 추진 가능한 정책으로 구체화하는 것이 법 집행의 첫 번째 단계이기 때문이다.

[표 3-3] 기본법 내용의 정책적 구현(안)



## 다. 기본법 내용의 정책적 구현 여부

상위 정책 중에서 먼저 선진화 방안의 내용을 살펴본다. 선진화 방안은 기본법 제정 이후 우리나라의 ODA 통합 추진체계를 구축하고 ODA의 추진 방향과 방식을 정비하기 위한 목적으로 수립된 포괄적인 ODA 국가전략이다. 2010년 10월에 수립되었으며 주요 내용은 아래 표와 같다.

[표 3-4] 선진화방안(2010) 주요 내용

3대 가치	수원국에 희망을	국제사회에 모범을	국민에게 자긍심을
	개도국 빈곤퇴치와 자립에 중점	국제사회의 보편적 가치 추구	우리나라의 국격 제고
추진 방식	수원국 개발수요와 우리의 특성 결합	국가전략에 기반한 일관성 있는 추진	두 손으로 드리는 따뜻한 원조
기본 골격	OECD DAC 회원국	ODA 규모 및 비율	통합체제 구축
	- 2008년 DAC 특별 검토 권고 이행 <sup>7)</sup>	- ODA/GNI 0.25% - 양자:다자=70:30 - 유상:무상=40:60 - 원조비구속화 75% (전부 2015년까지)	- 국개위의 전략 수립·주요 ODA 정책 및 사업 조정권한 - 평가, 홍보, 통계관리 통합 시행
3대 선진화 전략	개발협력 콘텐츠 개발	원조시스템 효과적 개편	국제 활동 강화
	▶ 개발경험 분야 - 개발경험 정리 - 정책 컨설팅에 활용 ▶ 사업기술 분야 - 경쟁력기술 - 프로젝트, 기술협력에 활용 ▶ 감성 분야 - 감동사례 발굴, 공유 - 한국적 미와 정감	▶ 국가전략 부문 - 유무상 통합전략 수립 ▶ 사업수행 부문 - 현장중심 발굴 - 기관간 협의 후 선정 - 통합과 연계를 통한 원조사업 효과성 제고 - 수원국과 협력 강화 ▶ 평가 부문 - 통합평가시스템 - 성과중심의 평가결과 - 환류	▶ 글로벌 개발파트너십 - 통합 다자전략 수립 - 선진공여국 협력 ▶ 국제기구 참여확대 - 인력진출 확대 - ODA조달시장 참여 ▶ 국제규범 준수 - MDGs, DAC 권고 등 충실히 이행 - 국제규범 형성 참여 ▶ 인도적 지원 강화
기반 확대	국민적 공감대 확보	국민과 함께하는 개발협력	전문인력 양성
	▶ 범정부 통합홍보 - BI, 홈페이지 운영 ▶ 맞춤형 홍보·교육	▶ NGO 협력 실질화 ▶ 기업과 상생협력 ▶ 대학·연구기관을 Think Tank로 활용	▶ 체계적 인력풀 구축 ▶ ODA 참여기관 역량강화 ▶ 컨설팅 산업 육성

(자료 : 「국제개발협력 선진화방안」 (2010) 재정리)

선진화 방안의 ‘3대 선진화 전략’의 ‘개발협력 콘텐츠 개발, 원조시스템 효과적 개편, 국제활동 강화’에는 기본법 4조의 기본원칙에 해당하는 내용(협력대상국의 자조노력 및 능력 지원, 개발 필요 존중, 개발 경험 공유의 확대, 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진)이 포함되어 있다. 그리고 국가등의 책무 2~4항에 해당되는 내용들(국제사회 노력 동참, 민간단체와 협력, 투명성 증진)이 ‘3대 선진화 전략’과 ‘기반확대’에서 구체적인 정책으로 표현되어 있다. 반면, ODA를 통하여 무엇을 달성할 것인가, 즉 목표 설정이 없다. 선진화 방안에는 ‘어떻게’ 하겠다는 내용이 주가 되고, ‘무엇을’ 하겠다는 내용은 없는 것이다.

다음으로는 5개년 기본계획을 살펴본다. 국제개발협력 기본계획은 국내·외 환경변화와 국정기조 등을 반영하여 ODA 정책의 5년간의 방향과 목표를 설정하는 중기 계획이다. 1차 기본계획은 2011-2015, 2차 기본계획은 2016-2020의 기간을 대상으로 작성되었으며, 주요 내용은 아래 표와 같이 정리할 수 있다. 차고로, 1차 기본계획은 외교부와 기재부가 주관 분야를 각각 작성하여 합본한 형태고, 2차 기본계획은 외교부와 기재부의 기본계획안을 참고하여 국무조정실에서 작성하였다. 2차 기본계획은 유무상 원조의 내용이 혼재되어 있는 것이 1차 기본계획과의 차이점이다.<sup>8)</sup>

---

7) 2008년 OECD DAC 특별검토의 권고사항은 ①(추진체계) 법적 기반 확립, 단일 원조기관 구성, 포괄적 중기전략 수립 및 통합추진체계 구축, 대국민 인식 제고 전략 시행, ②(규모 및 배분방안) 원조확대 공약 이행, 통합 추진전략 시행, 통합 중점대상국 선정 및 다자원조전략수립을 통한 선택과 집중, ③(시행조직) 원조체계 분절화 완화, 통합 국가협력전략 활용, ODA 인력 전문성 강화, 독립적 평가문화 확립, ④(원조효과성) 수원국 시스템 활용, 공여국간 원조조화 강화, 비구속성 비율 확대, ⑤(인도적 지원) 인도성·중립성·독립성 강화, 수원국 수요에 기반한 인도적 활동 강화, 다자원조채널 적극 활용임

8) 1차 기본계획은 양자 무상원조 분야의 문서를 요약한 것이고, 2차 기본계획은 양자 무상원조에 해당하는 내용만을 발췌한 것이다.

[표 3-5] 1,2차 기본계획 무상원조분야 주요 내용

기본법상 내용 구분	1차 기본계획 (2011~2015)	2차 기본계획 (2016~2020)
정책의 기본방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 중기 전략목표                             <ul style="list-style-type: none"> <li>① MDGs 달성 최우선시</li> <li>② 자립성장 기반 조성 강조</li> <li>③ 인도적 지원 및 취약국 지원</li> <li>④ 범분야 가치(환경, 젠더 등) 지향</li> <li>⑤ 원조규범 이행 및 무상원조의 중복성과 분절성 감소</li> <li>⑥ 국익증진 및 소프트파워 제고</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 비전: 인류 공동번영과 세계 평화에 기여</li> <li>▶ 목표: SDGs 이행목표 달성 기여</li> <li>▶ 기본방향                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합적인 ODA</li> <li>- 내실있는 ODA</li> <li>- 함께하는 ODA</li> </ul> </li> </ul>
재원규모 및 운용계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 규모: 5년간 약 4조 6천억원</li> <li>▶ 지역별(%): 아시아 50, 아프리카 25, 중남미 10, 중동·CIS 10, 오세아니아 5 내외</li> <li>▶ 중점협력국 비중 70% 수준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 규모: ODA/GNI 0.20% 달성</li> <li>▶ 비구속성: 95%</li> <li>▶ 지역별: 아시아 중심 기조 유지, 아프리카 비중 점차 확대</li> <li>▶ 소득별: 최빈국 무상원조 위주</li> <li>▶ 분야별: SDGs 방향과 부합</li> <li>▶ 형태별: 프로젝트 외에 PPP, 프로그램원조 등 지원 다변화</li> </ul>
CPS	▶ 1기 CPS 수립(26개국)	▶ 2기 CPS 수립(24개국)
투명성 증진	-	▶ IATI 가입에 따른 정보 공개
(추진과제)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 원조시스템의 효율성 제고                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장 중심 사업 발굴 강화</li> <li>- 무상원조관계기관협의를 통한 사업 선정방식 개선 등</li> <li>- 유·무상 사업연계 적극 추진</li> <li>- 민관협력사업 확대</li> <li>- 원조일치, 예측가능성 제고</li> <li>- 무상원조 시행기관 역량강화</li> <li>- ODA 전문인력 등 양성</li> <li>- 무상원조 평가 및 환류 강화</li> </ul> </li> <li>▶ 원조사업별 효과성 제고                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발조사, 프로젝트, 초청연수, 봉사단 사업, 새로운 사업 등</li> </ul> </li> <li>▶ 개발협력 콘텐츠 구축                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ODA사업기술목록, 감성분야</li> </ul> </li> <li>▶ 국제협력 및 파트너십 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- DAC 규범 준수, 규범형성 참여</li> <li>- 선진 공여국과의 협력 강화</li> <li>- G20개발의제 후속조치 이행</li> <li>- 대국민 ODA 홍보, 교육 확대</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 통합적인 ODA                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유무상 통합 전략 강화</li> <li>- 무상 통합 전략 강화</li> <li>- 2기 CPS 수립</li> </ul> </li> <li>▶ 내실있는 ODA                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ODA 콘텐츠 재정비</li> <li>- ODA 사업의 사후관리 강화</li> <li>- ODA 평가와 환류 강화</li> <li>- 사업투명성 제고(IATI가입)</li> </ul> </li> <li>▶ 함께하는 ODA                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 범국민 이해와 참여 증진</li> <li>- 민간 파트너십 다원화 및 포용적 비즈니스 모델 확산</li> <li>- 삼각협력 활성화</li> <li>- 다양한 민간재원 활용 확대</li> <li>- 글로벌 파트너십 강화</li> </ul> </li> <li>▶ 제2차 기본계획 평가 및 점검                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- DAC 동료검토를 토대로 기본 계획에 대한 중간평가 실시</li> </ul> </li> </ul>

(출처 : 「국제개발협력 1,2차 기본계획」 재정리)

1차 기본계획은 양자 무상원조 분야의 전략에서 6대 중기전략목표를 수립하였다. 이 중에서 다섯 가지(중기전략목표 ①~④, ⑥)는 기본법상의 목표를 구체화하였고, 한 가지(중기전략목표 ⑤)는 기본법상의 기본원칙을 반영하고 있다. 반면 2차 기본계획은 기본법상 기본원칙인 ‘국제사회의 평화와 번영 추구’를 ‘인류의 공동번영과 세계평화에 기여’한다는 비전으로 정립하고, 기본방향에 ‘SDGs<sup>9)</sup> 이행 목표 달성 기여’, ‘통합적인 ODA, 내실있는 ODA, 함께하는 ODA’를 설정하였다. 이상의 내용을 정리해보면, 기본법상의 ‘목표’와 ‘기본원칙’이 1차 기본계획에는 모두 반영되어 있으나, 2차 기본계획에는 목표에 해당하는 내용이 없고, 기본원칙에 대한 내용만 포함되어 있다. 한편 국가등의 책무의 내용은 MDGs, SDGs 등 UN의 개발목표 달성 기여 천명, 원조시스템의 효율성 제고(1차)와 함께하는 ODA(2차), 내실있는 ODA(2차) 부분에서 관련 내용을 찾아볼 수 있다.

국개위가 의결하는 또 다른 상위 전략으로 국별협력전략(CPS)이 있다. CPS는 기본법 제8조 제2항 3호에서 지칭하는 중점협력대상국에 대한 중기지원전략으로 3-4개의 중점지원분야 및 실행계획 등을 포괄한다. 1기 CPS는 1기 중점협력국(26개국)에 대하여 2011년부터 2013년 8월까지 단계적으로 수립되었다. 2기 CPS는 2기 중점협력국(24개국)을 대상으로 작성되었으며 1기 CPS의 문제점을 보완하고 활용도를 높이기 위해 노력했다. 1, 2기 CPS의 주요 내용은 아래와 같다.

---

9) 지속가능개발목표(SDGs, Sustainable Development Goals)는 2016-2030년간 국제사회가 공동으로 추구해야 할 목표(17개)와 세부목표(169개)로 구성되어 있으며, 2015년 9월 UN 개발정상회의에서 정식 채택되었다. 17가지 목표에는 ①빈곤퇴치, ②기아와 농업, ③교육, ④보건, ⑤양성평등, ⑥물과 위생, ⑦에너지, ⑧경제성장, ⑨산업화, ⑩불평등, ⑪지속가능도시, ⑫지속가능소비생산, ⑬기후변화, ⑭해양자원, ⑮생물다양성·생태계, ⑯평화·제도, ⑰이행수단·글로벌파트너십이 포함된다. SDGs의 특징으로 개도국과 선진국 모두에게 적용된다는 점(보편성), 경제·사회·환경을 통합 고려한다는 점(변혁성), 취약계층과 소외계층의 배려를 강조한다는 점(포용성)이 꼽힌다. (출처 : 「2차 기본계획」 p.36)

[표 3-6] 1,2기 CPS 주요 내용

1기 CPS	2기 CPS
I. 수원국 분석 - 경제·개발환경 및 국가개발전략 II. 우리나라의 지원현황 및 협력전략 - 중점협력분야 선정 III. 이행전략 및 성과관리 방안 - 추진조직 - 원조효과 제고 (사업간 연계, 원조일치, 조화 노력) - 민관협력 - 성과관리	I. 원조 성과평가 - 지원실적(총괄 및 분야별) II. 수원국 분석 - 개발현황, 국가개발전략 등 III. ODA 추진시 고려사항 IV. 우리나라의 지원계획 - 지원목표와 중점협력분야 및 분야별 지원방안과 결과들 V. 이행전략 - 협력방안(공여국과 조화, 유무상 연계, 민관협력, 비구속화 등) - 원조효과성 및 SDGs 기여방안 VI. 모니터링 및 평가방안

2기 CPS를 기준으로 살펴보면, 우리나라 지원계획의 기본방향의 최상위의 목표로서 ‘한국의 지원목표’가 있다. 그 내용은 CPS에 선정된 중점협력분야의 결과(outcome) 또는 영향(impact)에 해당되는 내용이다. 따라서 이것은 기본법의 목표가 국별로 구체화된 것이라고 볼 수 있다. 다만 CPS가 중점협력대상국에 대하여만 작성되어 있고, 대상국의 중장기 국가발전전략 목표와 연계되어 있기 때문에, 우리나라 양자 무상 원조 전체에 적용되는 목표로 활용하기에는 한계가 있다. 한편 국가등의 책무의 내용은 CPS에도 포함되어 있다. SDGs 기여 방안(국제사회의 노력에 동참), 민관협력(민간단체와의 협력) 방안 등이다. 투명성 제고 노력은 CPS상에는 언급이 없다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국제개발협력위원회에서 의결된 상위 정책 문서에서는 우리나라 ODA의 목표를 구체화하고 우선순위를 설명하는 내용이 없다. 반면 ODA의 기본원칙에 해당하는 내용, 즉 원조효과성과 개발경험의 활용, 원조수단간의 연계와 통합적인 원조 추진체계에 대한 내용은 선진화 방안과 기본계획에서 모두 강조되고 있다. 국가 등의 책무의 내용은 상위 정책 문서에 모두 포함되어 있다. 이러한 특징은 연도

별 종합시행계획에도 그대로 반영된다. 연도별 시행계획은 파트 1,2로 구성되어 있는데 파트 1은 당해연도의 ODA 규모와 자원배분비중을, 파트2는 그 해의 정책 방향 또는 주요 과제로 구성되어 있다. 파트 1은 예산과 비중 등의 수치가 대부분이고, 파트2는 아래 표와 같이 원조시스템의 개선과 파트너십에 초점을 맞추고 있다.

[표 3-7] 연도별 시행계획 정책 방향 또는 주요 과제

연도	연도별 종합시행계획 ‘파트 2’ 주요 내용
2010	• 원조 효과성 제고, • 국제기구와의 협력강화
2011	• 원조시스템의 효율성 제고, • 원조사업별 추진계획 및 효과성 제고, • 국제협력 및 파트너십 강화, • ODA에 대한 국민적 지지기반 확대
2012	• 개발협력 콘텐츠 개발, • 원조시스템의 효과적 개편, • 국제활동 참여 강화, • 국제개발협력 기반 확대
2013	• 한국형 ODA 모델의 본격 적용, • Peer Review 권고 적극 활용, • 국제개발협력 제도 개선, • 국민적 공감대 확보
2014	• Win-win형 ODA 추진, • 협업 토대의 ODA 추진, • 성과 중심의 ODA 추진, • 국제 활동 참여 강화, • 국내 기반 확대
2015	• ODA 전략 보완·발전, • Win-win형 ODA 추진, • 통합적 ODA 추진, • ODA 사업성과 제고
2016	• 통합적 ODA, • 내실있는 ODA, • 함께하는 ODA, • 개발협력 구상의 차질 없는 시행
2017	• 개발협력 구상의 차질 없는 시행, • 다자전략에 기반한 전략적 지원, • 다양한 ODA 사업 신규 발굴·추진, • ODA 평가 제도 개선, • 협업 및 정보공개 강화, • 범국민 참여 증진을 위한 홍보 강화, • 국제적 위상 제고
2018	• 효과적 ODA, • 투명한 ODA, • 함께하는 ODA

(자료 : 연도별 종합시행계획 문서 재정리)

### 3) ODA 추진체계

기본법은 통합적인 추진체계를 정비하여 법제화하였다. 특히 국제개발협력위원회의 구성과 운영, 주관기관으로서 외교부의 역할과 기능, 기본계획과 연간 시행계획, 중점협력대상국의 선정과 ODA에 대한 평가, 재외공관의 역할과 ODA 통계자료의 관리가 그것이다.

## 가. 기구/기관별 역할 수행

기본법에서는 ODA의 통합적 추진 체계로 국개위와 주관기관, 그리고 시행기관의 역할을 규정하고 있으며 외형적으로 기본법에 따른 기관의 형태와 역할이 정착되었다. 2006년 1월에 출범한 국개위(실무위 포함)의 구성과 운영은 기본법 수립으로 법적 근거가 마련되었고, 평가소위원회가 설치되었으며 국무조정실에 개발협력정책관이 신설되면서 국개위의 역할 강화에 필요한 조직과 인력도 보강되었다. 본위원회 개최 실적을 보면 2006년부터 2010년 이전까지 4년간 6회(연평균 1.5회), 2010년부터 2018년 6월까지 8.5년간 총 25회(연평균 약 2.9회)가 개최되었고, 연간 개최 빈도도 약 2배 증가하였다. 위원회는 기본계획과 연간 종합시행계획, ODA 통합평가, 기타 정부 차원의 조정이 필요한 정책과 위원장이 부의하는 사항 등을 심의, 의결하고 기본계획과 평가결과 등을 국회에 보고한다.

외교부는 양자 무상협력분야와 다자협력에서 국제금융기구를 제외한 국제기구와의 협력을 주관하고 있다. ODA 시행기관의 시행계획안을 검토하여 사업을 조정하고, 시행기관에게 필요한 지원을 제공하며, 주관분야에 대한 연간 시행계획안을 작성하여 국제개발협력위원회에서 안건으로 상정하는 역할을 담당하고 있다. 양자 무상원조 정책에 있어서 외교부의 조정역할은 무상원조관계기관협의회를 중심으로 이루어진다. 수원국 수요 확인, 사업내용의 구체성과 타당성, 중복방지와 연계강화, 정책 및 전략적 고려사항(국정과제, CPS 등), 민간전문가 및 재외공관 검토 의견 등을 기준으로 사업을 적정/부적정/요건미비로 구분하여 조정한다.<sup>10)</sup> 재외공관은 협력대상국에서 집행되는 ODA 사업의 전과정에 참여하고, 시행기관을 지원하며, 협력대상국과 필요한 협의에 참여한다. 기본법 시행령에 의해 공관장이 위원장이 되고 KOICA 등 시행기관의 현지 주재원이 참여하는 ODA 현지협의체가 운영된다.

---

10) 외교부 개발협력국 「2018년도 무상원조관계기관협의회」(2018.5.3.)



## 나. 통합 추진 정책/전략

기본계획과 연간 종합시행계획, 통합 중점협력대상국의 선정, 통합평가, 통계자료의 관리 등은 OECD DAC 가입과 기본법의 제정으로 법적인 체계가 정립되었다. 기본계획은 1차(2010-2015)에 이어, 2차(2016-2020) 기본계획이 추진되고 있다. 중점협력대상국은 선택과 집중 원칙에 따라 1기 26개국, 2기 24개국으로 2010년 이전에 비하여 수가 줄었고, 2차 중점협력대상국에 대한 국별협력전략(CPS)이 기수립되어 금년도 통합평가 주제로 선정되어 중간평가가 이루어지고 있다. 통합평가는 2010년에 이어 2018년 현재까지 총 30건이 실시되었다. 외형적으로 통합 추진 정책과 전략은 확실히 정착이 된 것으로 보인다.

## 다. 통합추진체계의 실효성

외형적으로는 각 기구/기관의 역할이 정착되고, 통합 추진 정책/전략도 기본법에 따라서 운영되고 있다. 하지만 우리나라의 ODA 추진체계의 분절화로 인한 문제가 기본법이 의도한대로 실제로 완화되고 있는지 여부에 대하여는 부정적인 평가들이 국내·외에서 계속 제기되고 있다.

2017년 OECD DAC의 동료검토(Peer Review) 보고서에서 국개위가 개별사업에 대한 의사결정보다 정책 차원의 문제를 논의하는데 보다 집중하면 전략적 차원의 감독 및 개발성과에 대한 책임성 확보 면에서 더욱 강력한 역할을 할 수 있을 것이라고 권고하였다.<sup>11)</sup> 이를 위해 국제개발협력위원회가 전략 및 운영상의 의사결정이 국제개발협력위원회-주관기관-시행기관의 구조에서 적절한 수준에서 이루어지도록 보장하는 방향으로 한국의 ODA 체계를 개선할 것을 주문하였다. 또한 한국의 무상원조 분절화가 심화되고 있다고 지적하였다. 근거로는 무상원조 보고

---

11) 「OECD DAC 한국 동료검토 최종보고서(국문)」(2018), p.16

기관의 수의 증가(2013년 44개→2015년 64개), 외교부와 기재부 외에 집행되는 무상 ODA 비중의 증가(2013년 13%→2015년 21%), 개도국 현지 협의체 참여가 미진한 상황 등을 들고 있다. 12)

2017년 감사원 감사 결과에서도 우리나라의 원조 분절화가 더욱 심해지고 있다고 지적하고, ODA 추진체계 분야에서 주요 문제점을 총 네 가지로 제시하였다. 첫째, 분절화로 인한 원조의 중복 비효율이 발생하고 있으나 국조실과 기재부, 외교부 등 관계기관은 분절화 극복을 위해 수립한 개선방안을 철저히 이행하지 않고 있었다. 둘째, 국조실은 ODA 시행기관간의 사업 조정을 미흡하게 하였다. 셋째, 국조실과 기재부, 외교부는 개발협력 4대 구상과 직접 관련이 없는 사업을 대상에 포함하거나 일부 사업은 성과지표를 마련하지 않는 등 사업 선정이 미흡하였다. 넷째, 수출입은행과 코이카는 연계추진기로 협의한 사업을 각자 추진하였다. 눈길을 끄는 내용은 감사원의 결과에 대해서 국조실은 무상 ODA 사업간의 조정은 주관기관인 외교부 책임이라고 의견을 냈으나, 감사원은 국조실의 책임이라고 결론을 내린 점이다. 근거로는 기본법 제 11조에 따라 주관기관인 외교부는 연간 종합시행계획(안)을 국개위에 제출하도록만 되어 있어 이에 대한 최종 조정 및 심사·의결은 국개위가 하도록 되어 있다는 점 및 기본법 제7조에 따라 국제개발협력 실무위원회에서 사전 심의·조정을 거치게 되어있다는 점을 들어 ODA 사업조정에 대한 최종 책임은 국조실에 있다고 보았다.<sup>13)</sup>

비슷한 시기에 진행된 DAC의 동료검토와 감사원 감사 결과를 보면 DAC은 국개위가 전략 수립에 집중하고 사업 단위의 조정과 기획은 주관기관과 시행기관인 KOICA에게 맡기도록 권고하는 반면, 감사원은 사업 단위의 조정 권한도 국개위의 임무라고 해석한다. 감사원은 한편으로 ODA 통합을 위한 종합 개선과제를 제시하면서, 국조실이 ODA 통합목

---

12) 「OECD DAC 한국 동료검토 최종보고서(국문)」(2018), p.20

13) 감사원, 「감사보고서 : 공적개발원조(ODA) 추진실태」(2017.4) pp.15, 43

표설정 등 “ODA 통합전략”을 수립할 것을 제안하였다. 결국 현실에서는 거시적인 차원에서 ODA 통합전략 수립 수요와 미시적인 차원에서 무상원조의 분절화를 방지할 수 있는 사업 조정 권한 강화의 수요가 존재하는 것이다. 감사원의 법해석에도 불구하고, 이 두 가지 수요에 대응하기 위해서는 국조실은 전략 기획에 집중하고, 외교부는 무상원조 사업의 조정권한에 집중하는 역할 분담을 명확히 한다면 결과적으로 무상원조의 분절화를 막고 통합적이고 전략적인 사업 추진이라는 기본법의 취지를 달성할 수 있을 것이다.

한편 정책간의 혼선도 존재한다. 선진화방안은 기본법에 규정되지 않은 정책문서이나 우리나라의 ODA를 망라한 상위 정책으로 2017년에도 여전히 인용되고 있었다. 그런데 2차 기본계획은 내용과 형식이 1차 기본계획보다는 선진화 방안에 더 가깝다. DAC의 동료검토에서도 2차 기본계획의 선진화방안 대체 여부에 대해서 국내 시행기관들간의 견해차가 존재하므로 이에 대해 명확히 정리할 필요가 있다고 제안하였다.<sup>14)</sup> 또한 기본계획과 연도별 시행계획간의 관계도 명확하지 않다. 연간 시행계획은 기본계획에 부합하도록 작성되어야 하나(기본법 11조) 연간 시행계획의 파트2는 매년 조금씩 다른 목차와 내용으로 작성되어 동일한 기본계획을 달성하려는 것인지 의문이 든다. 그리고 2차 기본계획의 비전과 기본방향의 내용이 2018년과 2019년에는 각각 다른 내용으로 서술되어 있어서 혼란을 야기한다. 만약 2차 기본계획의 추진방향을 수정하는 것이라면 연간 시행계획이 아니라 기본계획 자체를 수정하여 국개위에서 의결하는 것이 법이 정한 절차와 정책의 계층적 구조에 비추어 적합하다. <sup>15)</sup> 2차 기본계획과 2018, 2019년도 시행계획의 내용상의 충돌은 아래 표와 같다.

---

14) 「OECD DAC 한국 동료검토 최종보고서(국문)」(2018), p.42

15) 기본법 제 8조 제 4항에서는 기본계획 수립 5년 이내라도 확정된 기본계획을 수정할 수 있다고 규정하고 있다.

[표 3-8] 2차 기본계획과 '18, '19 시행계획 비교

2차 기본계획		
[비전]	인류 공동번영과 세계평화에 기여	
[기본 방향]	<div style="text-align: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">SDGs 이행목표 달성 기여</div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">통합적인 ODA</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">내실있는 ODA</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">함께하는 ODA</div> </div> </div>	
	2018년 시행계획	2019년 시행계획
[비전]	상동	상동
[추진 방향]	<div style="text-align: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">SDGs 이행목표 달성에 기여하는 원칙있는 ODA</div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">효과적 ODA</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">투명한 ODA</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">함께하는 ODA</div> </div> </div>	<div style="text-align: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">국민 참여를 바탕으로 체계적/가치지향적 ODA 추진</div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">체계적/ 통합적/ 효율적 ODA</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">글로벌가치 및 국가전략에 부합하는 ODA</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">국민이 참여 하는 ODA</div> </div> </div>

#### 4) 파트너십

기본법은 민간국제개발협력단체 등에 대한 지원, 국제기구나 외국의 정부 및 단체 등과의 교류 등을 위해 노력해야 한다고 규정하여 ODA 추진시 파트너십을 적극 활용하고 전문 인력 양성을 위하여 노력하도록 되어 있다. 기본법상 파트너십의 내용은 선진화 방안과 1,2차 기본계획에 반영되어 있다.

특히 국제기구 등과는 OECD DAC 가입, 제4차 부산세계원조총회(HLF-4) 개최, UN 경제사회이사회(ECOSOC) 의장국 수임, 다자기구 성과평가네트워크(MOPAN), 의장국 수임 등을 통해 협력의 기반이 강

화되었다. 또한 주요 공여국 원조기관들과의 정책대화와 공동사업, 공동 연구와 평가 등을 실시하여, 기존의 벤치마킹에 주력했던 양자간 파트너십이 대등한 협업을 통한 시너지 창출로 전환되고 있다. 16) 민간과의 파트너십은 정부의 ODA 예산 지원 규모가 확대되고(2010년 78.1억원 → 2018년 694억원) 하는 동시에 새로운 형태의 파트너십 플랫폼을 구축하였다. KOICA에서는 민간의 창의적, 혁신적 기술을 활용한 사업을 추진 중이다. 전문가 양성 분야는 2014년 8월에 「ODA 전문인력 양성방안」이 마련되었다. 2차 기본계획에서는 1차 기본계획과 마찬가지로 개발 컨설턴트 양성과 ODA 사업 수행업체의 전문성 강화, 개발컨설팅 산업육성 활성화 필요성이 반복 제기되었다.

#### 4) 소결

기본법의 내용을 중심으로 법적인 책임성에 대하여 i) ODA 개괄, ii) 원조추진체계, iii) 파트너십의 부분으로 구분하여 분석을 하였다. 첫 번째 ODA 개괄은 기본정신과 목표, 기본원칙과 국가등의 책무(국제사회의 노력에 동참, 민간단체와 협력, 투명성 증진) 부분을 의미한다. ODA 개괄의 내용은 상위 정책 문서에 반영되어 하위 계획으로 이어지고 이를 통해 일관성 있는 ODA 정책 추진이 가능하다. 그러나 선진화방안, 기본계획, 국별협력전략을 검토한 결과, ODA의 ‘목표’에 대하여는 추상적인 용어의 의미를 구체화하거나 우선순위를 정하는 내용이 없었다. 반면 기본원칙과 국가등의 책무에 관한 내용은 상위 정책에 대부분 반영되어 있었다. 다음으로 원조추진체계에 있어서, 기본법상의 원조추진기구의 구성과 역할, 통합추진정책/전략문서의 운영 등은 형식적으로 정착이 되었으나, 실제 운영상에는 혼란이 있다. 국내·외의 검토와 감사 결과에서 보듯이 ODA의 분절화를 막고 통합적인 ODA를 추진하기 위해서는 실질적 통합 전략의 수립과 미시적인 사업 조정 권한의 강화가 동시에 강조되는 상황이다. 정책 문서도 선진화방안과 기본계획, 연간 시행계획

---

16) 「제2차 국제개발협력 기본계획」(2015), p.70

간의 위상 구분이 불확실하게 운영되는 정황이 있다. 끝으로 파트너십 부분은 2010년부터 지금까지 상위 정책문서에 포함되고 추진되고 있다. 민관협력 및 국제적인 파트너십에 있어서는 실질적인 개선이 있었고, 전문인력 양성 노력은 2014년 8월 「ODA 전문인력 양성방안」이 마련되었으나 정책 추진이 더딘 상황이다.

## 2. 계층제적 책임성

계층제적 책임성(bureaucratic accountability)은 조직원이 조직의 지침과 감독에 복종해야 할 의무이다. 연구의 분석틀에서 언급한 대로 ODA 정책의 계층제적 책임성은 단일 기관이 아니라 ‘개발협력위원회-외교부-KOICA’의 관계에서 명령과 지시의 이행과 순응 여부를 분석하고자 한다.

### 1) 외교부-KOICA의 계층제적 책임성

국개위는 기본계획, 연도별 종합시행계획, CPS 수립, 국개위 의결사항 등을 주관기관인 외교부와 시행기관인 KOICA에 시달한다. 외교부와 KOICA는 상기 정책에 따라서 주관기관과 시행기관으로 역할을 수행한다. KOICA는 외교부의 산하기관의 지위를 가지고, 한국국제협력단법에 의해서 외교부장관의 지시를 받는다. 따라서 외교부와 KOICA의 관계는 명령과 지시의 이행이 자연스럽게 법적인 관계로 강제되고 있다(한국국제협력단법 제 23조 : 외교부장관의 협력단 지도 감독). 또한 외교부는 필요시 KOICA의 사업집행을 감독하고 규율하고자 아래와 같이 행정규칙을 활용한다.

[표 3-9] ODA 분야 외교부 훈령

훈령 명칭 (주관 부서)	목적 및 주요내용
한국국제협력단 사업시행지침 (외교부 개발협력과)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (목적) KOICA의 사업시행에 관하여 필요한 사항</li> <li>- (내용) 사업 분야·형태, 외교장관 지시 업무, 해외 사무소 설치 및 직원 파견, 재외공관장의 역할 및 기능, 해외사무소장의 역할 및 기능, 사업 추진시 법적 기반, 사업계획수립·변경·추가, 조달, 공공 협력에 의한 사업시행, 사업집행결과보고 및 사업 평가, 사후관리, 정보공개와 사업홍보, 사업시행 세부지침 수립 권한 위임</li> </ul>
재외공관 소규모 무상원조 사업 시행지침	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (목적) 재외공관을 통한 KOICA의 소규모 무상원조 사업 시행에 필요한 세부사항 규정</li> </ul>

(외교부 개발협력과)	- (내용) 지원 형태·대상국·대상기관, 지원한도, 사업 신청·선정·예산집행·결과보고 절차 등
국제협력요원 파견업무 시행지침 (외교부 개발협력과)	- (목적) 「국제협력요원에관한법령」에 의한 국제협력요원 파견업무 시행에 필요한 사항 규정 - (내용) 소요인원산정, 사업계획 수립 및 대상자 선발 절차, 복무관리규정, 징계 등
정부해외봉사단사업 통합운영에 관한 규정 (외교부 개발협력과)	- (목적) 정부통합해외봉사단사업을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 사항을 규정 - (내용) 통합사업 대상사업, 사업운영체계, 사업운영, 예산 편성 및 집행, 사업평가 및 성과관리 등
한국국제협력단 인력파견사업시행시 안전에 관한 훈령 (외교부 개발협력과)	- (목적) KOICA의 자국민 해외파견 사업 시행상 안전에 관하여 필요한 사항을 규정 - (내용) 파견에 관한 기본원칙, 파견전·후 안전대책
외교부 민관협력사업보조금 운영에 관한 규칙 (외교부 개발협력과)	- (목적) 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 외교부에서 민간단체에 지원하는 민관협력사업보조금 및 간접보조금 교부·집행·정산에 관한 사항 규정 - (내용) 보조사업 관련자의 의무, 보조금심의위원회의 구성과 역할, 보조사업·사업자 선정, 보조사업 집행관리, 보조금의 반환 및 제재, 사후관리 등
민·관합동 해외긴급구호협의회 산하 민관협력 실무위원회 규정 (외교부 인도지원과)	- (목적) 「해외긴급구호에 관한 법률 시행령」상의 실무위원회의 설치 및 운영에 필요한 사항 규정 - (내용) 위원회의 기능, 구성, 운영, 위원의 임기, 비밀보호, 관계기관에의 협조요청 등

## 2) 국개위-외교부-KOICA의 계층제적 책임성

한편 국개위와 국조실은 기본법에 정해진 주관기관과 시행기관의 임무를 감독하는 차원에서 외교부와 KOICA에게 업무지시를 내릴 수 있다. 명령과 순응의 관계의 근거가 외교부-KOICA 관계만큼 공고하지 않다. 그러나 국개위는 국개위 의결사항에 대한 이행점검을 제도화함으로써, 법적 근거가 아니라 국개위의 의결을 근거로 외교부와 KOICA에게 명령과 지시를 내릴 수 있다. 2012년 9월<sup>17)</sup> 이래로 국개위 의결사항에 대

17) 국개위는 2012.9월 국개위 의결 주요 과제에 대한 이행 점검을 실시하여 부처의 책임성과 ODA 통합추진체계를 강화하기로 결정하고 주요 과제 25건에



하여 외교부와 KOICA에 부과된 과제는 일부 지연 과제가 있지만 대부분 완료되었다.

[표 3-10] 국개위 의결사항 이행결과(외교부, KOICA)

과제	이행주체	이행	이행시한	지연사유
수원국 거점대학과 파트너십 추진	외교부, KOICA, EDCF	완료	'12.상	수원국과 협의 지연
KOICA-EDCF 인사교류 실시	KOICA, EDCF	완료	'13.12/'14.3	KOICA 직제 개편
ODA 전문인력 양성현황 및 수요조사	KOICA, EDCF	완료	'13.12/'14.11	방법론 설정 곤란
KOICA-KOFIH간 정례협의회 구성·운영	KOICA, KOFIH	완료	'14.상	다양한 사항 조율 지연
해외 현지사무소 공동근무 추진	KOICA, EDCF, KOFIH	완료	'14.상/'14.6	다양한 사항 조율 지연
KOICA·EDCF의 IATI 옵서버 참석	KOICA, EDCF	완료	'14.3	
평가교육과정 정규 운영	국조실 (KOICA)	완료	'15.하	
대규모 사업 사전 심층조사 실시	KOICA, EDCF	완료	'15.하	
3년단위 중기평가전략 수립	KOICA, EDCF	완료	'15.하	
공교육 내 개발교육 현황조사 및 강화방안 마련	교육부, KOICA	완료	'15.하	
ODA 교육 콘텐츠 점검 및 개선방안 수립	KOICA, EDCF	완료	'15.하	
초청연수 수요조사 및 연수생 선발 표준 매뉴얼 마련	외교부 (KOICA)	완료	'15.상	
초청연수 연수강의 표준 매뉴얼 마련	외교부 (KOICA)	완료	'15.상	

대하여 이행사항을 점검하였다. 이후 반기별로 국개위 의결사항 이행점검이 실시되고 있다.

국조실에서 국개위 의결 사항 이외에 외교부와 KOICA의 이행 여부에 관심을 갖는 분야는 유상과의 연계 및 타 시행기관의 무상사업과의 연계이다. 국조실은 매년 시행계획을 작성할 때 사업의 중복 제거와 연계 실적을 계획서에 포함시키고 있다. 이는 국조실 입장에서 통합적인 ODA 추진에 있어서 중요한 실적으로 여겨져 관리되기 때문이다. 그러나 특히 KOICA 입장에서는 실제 사업을 추진함에 있어 단독 수행을 하고 싶은 동기가 훨씬 크다. 단독 수행에 비해 연계 사업의 추진은 이해관계자가 최소한 한명 이상 더 추가되어 거래비용이 발생하기 때문이다. 따라서 국조실과 KOICA는 사업 연계에 있어서는 서로 이해가 상충한다. 이런 경우 KOICA는 종종 사업 연계를 하지 않는다. 이는 2017년 감사원 보고서에도 지적된 바 있다. 그러나 국조실에서는 KOICA의 사업연계를 강제할 근거가 없고, 예산 편성에서 압력을 행사할 수 없어서 이러한 관행은 현상황에서는 제도적으로 막을 방법이 없다. 법적 근거와 예산권한 없이 국개위의 의결이나 통합전략의 방향만으로는 국개위-외교부-KOICA간의 계층제적 책임성은 약할 수 밖에 없다.

### 3) 소결

Romzek & Dubnick(1987)에 의하면 계층제적 책임성은 지시와 순응의 상하관계가 조직적이고 정당하게 정립되어야 하고, 표준운영절차와 규정 등이 명확히 수립될 경우 높아질 수 있다. 우리나라의 분절화된 ODA 추진체계 속에서 조직 내부가 아니라 국개위-외교부-KOICA라는 개별 조직이 구성원이 되는 하나의 계층을 분석대상으로 했을 때, 이 관계의 계층제적 책임성은 낮다. 이는 외교부-KOICA 관계처럼 법적인 감독권한이 국개위에 없고, 국개위에서 통합추진에 필요한 사항을 규정화하지 않고, 과제로 부과하고 이행 여부를 느슨하게 점검하기 때문으로 보인다. 이런 낮은 계층제적 책임성은 국개위를 정점으로 하는 통합 ODA 추진 체계 속에서 정책의 일관성 있는 추진을 저해할 수 있는 요인으로 작용할 것이다.

### 3. 전문가적 책임성

전문가적 책임성(professional accountability)은 공무원이 전문가로서의 가치관과 양심, 지식을 활용하여 정책의 목적을 달성해야 함을 의미한다. 조직에서도 개인의 판단과 전문성을 존중하여야 하며, 업무 추진에 필요한 재량과 권한을 보장해야 한다. 그리고 전문가적 책임성을 확보한 조직은 재량과 권한을 위임한 후에 공무원이 목적 달성을 하지 못한 경우 질책 또는 해고(reprimanded or fired)하고, 성과가 좋을 경우 더 많은 재량을 부여할 수 있다.

전문가적 책임성은 조직의 인적 구성과 성과관리제도에서 분석될 수 있다. 동 연구에서는 국제개발협력위원회와 간사기관인 국무조정실 개발협력정책관실, 외교부 개발협력국, KOICA의 인적 구성과 성과관리제도를 중심으로 우리나라 ODA 정책의 전문가적 책임성이 확보되고 있는지 살펴본다.

#### 1) 조직의 인적 구성 및 가이드라인

국개위는 국무총리가 위원장이 되고 국무조정실장(장관급)이 간사를 맡는다. 위원장과 간사위원, 기획재정부장관과 외교부장관, 대통령령으로 정하는 12명의 중앙행정기관장 및 KOICA 이사장과 한국수출입은행장 등 위원장 외에 총 18명의 정부위원<sup>18)</sup>과 7명의 민간위원으로 구성되어 총 25명으로 구성된다. 국제개발협력위원회의 안건 심의는 실질적으로 실무위원회에서 이루어진다. 실무위원회는 국무조정실 차장이 위원장이 되고 간사위원은 국무조정실 개발협력정책관이다. 정부위원은 본위원회 정부위원이 속한 기관의 국장급이며 민간위원을 포함하여 총 25명 이내의

---

18) 12명의 중앙행정기관장은 교육부, 법무부, 행안부, 고용부, 여가부, 산업부, 과기정통부, 문체부, 농식품부, 복지부, 환경부, 국토부 장관임. (기본법 시행령 제2조 1항)

위원으로 구성된다. 국제개발협력위원회와 실무위원회의 인적 구성을 살펴보면 중앙행정기관의 최고위급 또는 고위급 공무원이고, 외교부와 기재부, KOICA와 한국수출입은행을 제외하면 ODA가 해당 부처의 임무에서 차지하는 비중이 작은 경우가 대부분이다. 주요 관심사항은 ODA의 성과제고 보다는 ODA 사업을 부처의 계획대로 추진하는 것이 될 수밖에 없다. ODA 정책에 관한 중요한 사항을 심의 의결하지만 인적구성상 실질적인 검토와 토의는 개발협력위원회와 실무위원회에서 이루어지기 어려운 구조다. 결국 사무국인 국조실 개발협력정책관실에서 안건 작성시에 관계부처와의 협상과 조정이 이루어질 수밖에 없다.

위원회의 사무국 역할을 맡은 국무조정실 개발협력정책관실은 2017년 6월 기준으로 14명이 근무하고 있다. 총 3개 부서(科)로 이루어져있고 국무조정실 소속 과장 한 명과 주무 사무관 한 명, 외교부와 기재부에서 각각 과장과 사무관급 공무원이 파견된다. 그 외에는 민간 전문가, KOICA와 수출입은행 파견 직원 각 한명, 기타 ODA 시행기관에서 직원이 파견 근무한다. 기본계획과 시행계획의 작성과 검토는 국무조정실 소속 과장과 사무관이 담당하고, 통합평가, CPS, DAC 동료검토, 통합홍보 등을 기재부, 외교부 파견 과장과 소속 직원들이 담당하는 구조다. 국조실 직원은 순환보직으로 평균근무기간은 2-3년 가량이다. 국무조정실 직원은 일반 행정전문가로서 ‘조정’ 과 ‘보고’ 에 전문성이 있고, ODA에 대한 전문성이 있는 경우는 드물다. 따라서 주관기관에서 작성한 문서를 근거로 정책의 초안을 작성하고 주관기관과 시행기관에 회람하여 접수된 의견을 토대로 안건을 완성해간다. 이런 과정에서 부처간의 이해관계 대립이 있을 경우 조정을 통해 합의안을 만들거나, 합의에 이르지 못하는 경우 해당 내용을 유보하거나 삭제한다. 1차 기본계획은 외교부와 기재부의 분야별 기본계획을 합본했고, 2차 기본계획은 국무조정실에서 모든 분야를 아우르는 내용으로 작성했다. 그 결과 1차에 비해 2차 기본계획은 구체성이 떨어지고 일반적인 내용 위주로 구성되게 되었다.

외교부 개발협력국에는 2017년 6월 기준으로 33명이 근무한다. 총 3개의 부서로 구성되며 국제규범과 양자무상원조(KOICA), 다자협력을 각각 총괄한다. 개발협력국의 직원들은 외교부 소속 직원들로 구성되며, 순환보직을 한다. 그러나 개발협력분야로 특채된 사무관급 직원들이 개발협력국에서 장기간 근무하거나 반복적으로 근무하고, 통계전문관은 이동 없이 개발협력국에 소속되어 계속 근무한다.

KOICA는 2017년 6월 현재 345명이 근무하고 이 중에서 258명이 본부에, 87명이 해외사무소에서 일한다. KOICA 직원도 순환보직을 하지만 경영관리, 회계 업무 등을 제외하면 무상원조사업과 직간접적으로 관련된 부서이기 때문에 ODA 업무를 장기간 다루게 된다. 또한 KOICA는 사업 추진에 필요한 규정과 매뉴얼을 개발하여 현업에 적용하고 있다. KOICA가 보유하고 있는 내부 규정과 지침, 매뉴얼 목록은 아래와 같다.

[표 3-11] KOICA의 전략문서(2018.2월 기준)

구분			문서 제목
경영	전사 경영		KOICA 중장기 경영목표(2018~2022)
	예산		KOICA 중기 국별재원배분계획(2017~2020)
			2018 KOICA 대외무상원조 사업계획
	정부정책	국정과제	ODA 글로벌인재 양성 및 일자리 창출 기본계획
			글로벌 청년인재 양성사업 로드맵(2014~2018)
		기타	녹색기후기금 인증 및 추진 계획(안)
			KOICA 사업실명제 추진계획
			2017 정부권장정책 우선구매제도 이행전략 기본계획(안)
기타	CS		KOICA 고객만족 경영전략
	연구		KOICA 연구 중기 전략(2018~2020)
사업	특정국 지원		취약국 지원을 위한 뉴딜 이행 전략
			취약국 지원 중기이행전략(2017~2019)
			전략사업 운용 개선방안
	평가		KOICA 평가체계 선진화 전략
	사업형태별		민관협력사업(비영리기관 대상) 추진전략
			2017 CTS 프로그램 추진계획
			2017~2018 포용적 비즈니스 프로그램(IBS) 추진계획
			2017~2021 국제질병퇴치기금 사업추진전략
섹터	10대 분야별 중기전략		글로벌시민교육 중기전략(2017~2022)
			기후변화대응 중기전략(2016~2020)
			물 분야 중기전략(2016~2020)
			에너지 분야 중기전략(2016~2020)

		교통 분야 중기전략(2016~2020)
		농촌개발분야 중기전략(2016~2020)
		과학기술혁신분야 중기전략(2016~2020)
		교육 분야 중기전략(2016~2020)
		보건 분야 중기전략(2016~2020)
		공공행정 분야 중기전략(2016~2020)
		성평등 분야 중기전략(2016~2020)

(자료 : 「KOICA 2018년 2월 시점 이행필요 전략문서 목록」 중 발췌)

[표 3-12] KOICA 사업관리 내규 목록

구분		문서 제목
사업관리	사업관리일반	1.심의의결위원회 운영기준, 2.사업평가 시행세부지침, 3.프로젝트형사업 심층심사 실시기준, 4.대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정, 5.대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정 시행세칙, 6.국제조달기준, 7.기술평가기준, 8.계약심의위원회 운영기준, 9.입찰참가자격사전심사기준, 10.사업기획조사 전문가공무제 운영기준, 11.물품구매 적격심사 기준, 12.시공자선정 적격심사기준, 13.공동도급계약 운용기준, 14.선금지급기준, 15.협상에 의한 계약체결 기준, 16.용역경비 산정기준, 17.기술용역사업 용역비 집행 및 정산기준
	프로젝트 및 개발조사사업	18.개발조사 및 프로젝트형사업 시행세부지침, 19.개발건설팅 및 프로젝트형사업 사후관리 기준, 20.개발조사 및 프로젝트형사업 총사업비 관리에 관한 기준
	공공협력사업	21.공공협력에 의한 사업 시행세부지침
	물자 및 자금지원 사업 등	22.국제기구협력사업 시행세부지침, 23.전략사업 시행세부지침, 24.물자 및 자금지원 시행세부지침, 25.시설지원사업 시행세부지침
	인력파견사업 등	26.전문가파견사업 시행세부지침, 27.전문가파견사업에 관한 기준, 28.국별ODA전문가파견에 관한 기준, 29.Junior Scholars 운영에 관한 지침, 30.다자협력전문가파견사업 시행세부지침, 31.다자협력전문가파견사업에 관한 기준, 32.해외봉사단파견사업 시행세부지침, 33.해외봉사단파견사업에 관한 기준, 34.해외봉사단 코디네이터 운용에 관한 기준, 해외봉사단 유숙소 설치 및 운영에 관한 기준, 36.KOICA, WFK 장학금 지원에 관한 기준, 37.월드프렌즈자문단파견사업 시행세부지침, 38.월드프렌즈자문단파견사업에 관한 기준, 39. 국제협력요원파견업무 시행세부지침, 40.의료단원 및 태권도사범 파견사업 세부시행지침, 41.ODA 청년인턴사업 시행세부지침, 42.ODA 청년인턴사업에 관한 기준, 43.민간단체 해외봉사단 파견사업 지원에 관한 기준, 44.글로벌협력의사파견사업

	연구, 연수, 민관협력 등	시행세부지침
		45.연구업무시행세부지침, 46.KOICA 환경사회 세이프가드 이행지침, 47.외교부 민관협력사업 보조금 운영에 관한 세부규칙, 48.민관협력사업 시행세부지침, 49.비영리기관 대상 민관협력사업에 관한 기준, 50.혁신적 개발협력사업에 관한 기준, 51.글로벌연수사업 시행세부지침, 52.글로벌연수사업에 관한 기준

(자료 : KOICA 법규, 2018년 4월 기준, 하위 구분은 필자 임의 작성)

## 2) 성과관리제도

전문가적 책임성은 성과에 대해 책임을 물을 수 있는 제도를 구비할 때 달성될 가능성이 높다. ODA 정책과 사업에 적합한 성과가 정의되고 측정되고, 그 결과에 따른 인센티브가 제도적으로 마련되어 있는지 살펴본다. 성과관리에 있어서 국제개발협력위원회에서 실시하는 통합평가(소위 평가와 자체평가), 외교부의 재정사업 자율평가, KOICA의 자체평가와 공공기관 경영평가가 있다.

### 가. 국제개발협력위원회 통합평가

ODA 통합평가는 OECD DAC 가입 및 ODA 기본법 제정에 따라 2009년 5월에 도입되었다. 통합평가는 소위평가와 시행기관의 자체평가로 운영된다. 소위평가는 국제개발협력위원회 산하 평가소위원회에서 과제를 선정하여 시행기관 아닌 제3자에 의해 객관적인 평가를 실시한다. 자체평가는 시행기관이 소관사업에 대해 스스로 평가하고, 평가 협조기관(기재부, 외교부)을 거쳐 평가소위가 결과를 심의한다. 평가주체와 대상, 기존 평가목록은 아래 표와 같다.

[표 3-13] 우리나라 ODA 통합평가 시스템의 구조

평가주체	평 가 대 상	
평가소위	평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국제개발협력 정책 및 전략 평가</li> <li>○ 중점지원국 대상 국별 평가</li> <li>○ ODA 기본계획 상 중점과제 추진성과 평가</li> <li>○ 기타 평가소위가 필요하다고 판단하는 평가</li> </ul>
	심의	○ 사업수행기관 평가결과 심의
사업 수행기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기관별 정책 및 전략, 국별, 분야별, 주제별, 형태별 평가</li> <li>○ 개별 프로그램/프로젝트 평가</li> </ul>	

(자료 : 우리나라 「OECD DAC 동료검토 메모랜덤」 국문본(2017))

[표 3-14] ODA 통합평가 평가소위 평가목록

	평가과제	평가 대상 구분
2010년	캄보디아 ODA 추진 종합평가	국별
	유·무상 연계사업 평가	정책/전략
	새마을운동 ODA 사업 평가	주제별
2011년	ICT 분야 ODA 통합평가	분야별
	개발컨설팅 ODA 사업 종합평가	형태별
	국내주요기관의 공적개발원조 체제 평가	정책/전략
2012년	ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가	정책/전략
	농림수산분야 ODA 통합평가	분야별
	해외봉사단(World Friends Korea) 종합평가	형태별
2013년	보건 분야 ODA 종합평가 연구	분야별
	초청연수 사업평가	형태별
	국가협력전략 평가틀 구축 및 시범평가 실시	정책/전략
2014년	ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가	정책/전략
	교육분야 ODA 통합평가	분야별
	수자원분야 ODA 통합평가	분야별
	성인지적 관점에서 ODA 사업평가	주제별
2015년	국가협력전략(CPS) 종료평가	정책/전략
	미얀마 국별 종합평가	국별
	ODA 사업 국내과급효과 평가	기타
	대규모 프로젝트 사후관리 실태평가	주제별
2016년	ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가	정책/전략
	시행기관의 사업발굴 실태평가	주제별
	한국형 ODA 모델 평가	주제별
	조달시스템 평가	주제별
2017년	SDGs 이행현황 및 태세 평가	정책/전략
	기후변화 주류화 평가	주제별
2018년 (진행중)	ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가	정책/전략
	국가협력전략 중간평가	정책/전략
	교육분야 ODA 종합평가	분야별



2010년부터 2017년까지 총 26건의 주제에 대한 소위평가가 실시되었다. 주제는 시행기관으로부터 후보를 접수받은 후 최종적으로 3건 내외를 선정하여 국제개발협력위원회에서 확정한다. 평가결과의 제언사항은 기한과 이행주체를 정하여 국제개발협력위원회에서 반기별로 점검하여 이행여부 점검과 제도개선에 활용한다.<sup>19)</sup> 2018년 5월에는 평가소위에서 ODA 통합평가체계 개선방안을 마련하였다.

통합평가는 특정 기관이나 특정 사업의 성과를 측정하는데 목적이 있는 것은 아니다. 사전에 성과목표가 설정되지 않은 상태에서 주제별, 국별 평가 등이 이루어지기 때문이다. 그러나 제3자에 의한 객관적인 통합평가를 실시하여 그 결과에 따라 제도를 개선하고 전략을 수정하는 데 활용하여 기관의 전문성을 제고하여 ODA 정책의 전문가적 책임성을 향상시키는 데 기여가능하다. 다만 정책제언을 통해 도출되는 이행과제와 이행점검의 내실화가 전제되어야 한다.

#### 나. 외교부 재정사업 자율평가

외교부는 재정사업 자율평가를 통해 ODA 정책 및 사업에 대해 평가하고 있다. 자율평가는 예산과 기금이 투입되는 모든 재정사업을 평가하고 평가결과를 재정운용 과정에 환류하는 제도이다. 평가 결과 미흡사업에 대해 사업부서는 지출구조조정 또는 성과개선방안을 마련해야 하고, 우수 또는 미흡 부처의 명단은 외부에 공개된다. 2005년에 제도가 도입된 이래 2018년까지 ODA 사업이 포함된 외교부의 재정사업 자율평가 보고서가 공개된 해는 2015년이다.

---

19) 2018.5월 평가소위에서 ODA 통합평가체계 개선방안을 마련하였다. 주요 개선방안으로는 통합평가시스템의 개선, 자체평가의 품질 제고, 통합평가결과의 실질적 활용 확대를 제시하였다.

외교부 자율평가 보고서에는 총 11개의 단위사업이 있으며 이 중에서 6개 사업이 외교부가 예산을 출연하는 KOICA를 통한 ODA 사업이다. 자율평가는 ‘계획’, ‘관리’, ‘성과’ 평가점수를 종합한 총점으로 평가된다. 총점에 따라 매우우수(90~100), 우수(80~90), 보통(60~80), 미흡(50~60), 매우미흡(50미만)으로 5등급으로 나뉜다. 2015년 외교부 자율평가의 사업별 평가결과는 아래 표와 같다.

[표 3-15] 외교부 재정사업 자율평가(2015) 결과종합

연 번	관리과제명 (단위사업명)	예산(억원)		지원형태	평가 점수	평가 등급
		‘14년	‘15년			
	<합 계>	5,917	6,441			
1	북미지역국가와의 전략적 특별협력관계 강화	27	23	직접수행	75	보통
2	중남미지역국가와의 교류협력강화	38	38	직접수행	78.5	보통
3	유럽지역국가와의 교류협력강화	17	46	직접수행	72.5	보통
4	아시아 및 태평양지역 국가원조	1,364	1,339	출연	69	보통
5	아프리카지역 국가원조	996	1,039	출연	74	보통
6	중남미지역 국가원조	293	311	출연	64	보통
7	중동CIS지역 국가원조	337	431	출연	59	미흡
8	글로벌 프로그램	2,232	2,543	출연	95	매우우수
9	협력사업 지원	493	551	출연	78.5	보통
10	외교전략 연구 및 교육훈련	105	106	직접수행	81	우수
11	외교정책 대내외 이해제고	15	14	직접수행	58	미흡

(자료 : 외교부 「2015년 재정사업 자율평가 보고서」 재정리)

위의 표에서 4~7에 해당하는 지역별 국가원조는 KOICA의 프로젝트 및 프로그램 원조를 대상으로 한다. 성과목표는 지역 모두 동일하게 ‘전략적 개발원조 추진을 통해 국제사회에 기여한다’, 성과지표는 ‘수원국 만족도(점)’와 ‘비구속화 원조비율(%)’이다. 국별로 성과지표의 계획과 달성 점수는 상이하다.

[표 3-16] 지역별 국가원조 재정사업 자율평가 결과

		수원국 만족도(점)			비구속화 원조비율(%)			평가종합			
		'13	'14	'15	'13	'14	'15	계획	관리	성과	종합
아시아 태평양	계획	87.4	88.98	91.45	85	95	100	100	50	68	69
	달성	87.75	90.50	—	86.8	99.93	—				
아프리카	계획	84.93	86.28	86.95	85	95	100	100	66.67	68	74
	달성	84.75	85.50	—	92.1	99.85	—				
중남미	계획	91.45	90.55	89.88	85	95	100	90	66.67	52	64
	달성	89.5	88.75	—	98.2	100	—				
중동CIS	계획	90.33	91.23	91.00	85	95	100	100	50	48	59
	달성	90.25	90.00	—	98.3	100	—				

(자료 : 외교부 「2015년 재정사업 자율평가 보고서」 재정리)

한편 프로젝트 및 프로그램형 원조 외의 사업의 성과는 글로벌 프로그램과 협력사업 지원에 포함된다. 글로벌 프로그램에 해당하는 사업은 KOICA의 해외봉사단 사업, 글로벌 초청연수사업, 그리고 민관협력사업이다. 두 사업의 성과목표는 지역별 국가원조의 그것과 동일하며 성과지표는 다르다.

[표 3-17] 글로벌 프로그램 재정사업 자율평가 결과

단위사업명		성과지표				평가종합			
		지표명	'13	'14	'15	계획	관리	성과	종합
봉사단 파견사업	계획	해외봉사단원 국제개발	16.9	19.89	24.85	100	83.33	100	95
	달성	분야 진출율(%)	18.08	20.24	—				
글로벌 초청연수	계획	연수 협업적용	60	73.3	82.10				
	달성	제고 지원도(%)	66.7	74.64	—				
민관협력 사업	계획	민관협력사업	신규	87.3	—				
	달성	성과목표 달성도(%)	—	100	—				

(자료 : 외교부 「2015년 재정사업 자율평가 보고서」 재정리)

협력사업 지원은 KOICA의 ODA 교육과 홍보, 평가와 ODA 청년 인턴 활동으로 구성된다. 성과목표는 앞서 설명한 사업들과 동일하다.

[표 3-18] 협력사업 지원 재정사업 자율평가 결과

단위사업명		성과지표				평가종합			
		지표명	' 13	' 14	' 15	계획	관리	성과	종합
ODA 교육	계획	ODA 교육 성취도(점)		60	79.6	100	58.33	82	78.5
	달성			72.4					
ODA 홍보	계획	대외원조(ODA)	22.77	23.21	25.41				
	달성	인지도(%)	21.1	23.1					
ODA 평가	계획	수원국 공동평가	75	100	100				
	달성	비율(%)	100	100					
ODA 청년인턴	계획	ODA 청년인턴 활동	90.1	84.7	87.58				
	달성	기관 만족도(점)	83.0	86.2					

(자료 : 외교부 「2015년 재정사업 자율평가 보고서」 재정리)

외교부의 재정사업 자율평가는 KOICA를 통해 집행하는 ODA 사업의 대부분을 다루고 있고, KOICA 내부에서 활용하는 성과지표를 준용하고 있어서 업무와의 연관성이 높다. 그리고 ‘미흡’ 이하 등급 사업은 원칙적으로 10%이상 지출구조 조정계획을 제시해야 한다. 다만, 재정사업 자율평가 제도에서 미흡이하 등급 강제 할당 비율(15%)이 있어서 규모가 상대적으로 작은 사업을 임의로 미흡으로 평가하는 부작용이 나타나기도 한다. 외교부의 재정사업 자율평가는 예산 삭감이라는 강력한 불이익이 있지만, 그 외 담당자 개인에 대한 평가에 반영되지 않는다.

#### 다. KOICA 자체평가, 공공기관 경영평가

KOICA는 1996년에 사업평가 전담팀을 신설하였고 2011년에 기관장 직속독립부서인 평가실로 격상되었다. KOICA는 매년 연간종합평가계획을 수립하고 KOICA 평가위원회에서 이를 심의 의결한다. 의결된 종합평가계획은 국제개발협력위원회 산하 평가소위원회에 제출되어 심의 및 의결된다. 계획에 따라 KOICA 해외사무소와 해당 팀/실/부서에서 평가를 실시한다. 평가결과는 하반기에 평가소위원회 정례회의 개최 시 보고되고 심의를 거친다.

KOICA 평가는 대상별로 정책 및 전략, 프로젝트 및 프로그램, 분야별, 국별, 주제별, 사업형태별평가로 구분된다. 그리고 프로젝트/프로그램에 대한 평가는 시기에 따라 모든 프로젝트의 종료 후 1년 이내에 실시하는 종료평가와 사업 종료 2~4년 후에 선별적으로 수행하는 사후평가로 나뉘어진다. 프로젝트 평가 중에서 중간 점검(monitoring)과 종료평가는 사업부서에서 자체로 실시하고 평가심사실은 자문을 수행한다. 평가 종류별 연간 평가대상의 선정기준과 평가 주기는 아래 표와 같다.

[표 3-19] KOICA 연간 평가 대상선정기준과 주기

평가종류	대상선정기준	평가 주기
정책/전략/주제별 평가	1. 협력단 내·외부 특별 수요 발생시 2. 평가심사실이 필요하다고 인정하는 경우 ※ 수혜자 만족도 평가는 매년 실시	수요발생시
국별평가	1. 중점협력국 대상 2. 대륙별, 지역별 균형 있는 안배 고려 3. 최근 3년내 종합평가 미 실시 국가 대상으로 CPS 수립조기 고려하여 선정	매 5년
분야별평가	1. KOICA 중점분야 대상 2. 분야별 프로그램 분류를 참고로 세부대상 선정	매 3년
사업형태별평가	KOICA 사업형태 중 주기적·종합적 점검이 필요한 대상(평가심사실 선정)	매 3년
프로젝트 사후평가	1. 종료평가수행후 2~4년 이내 사업(1차선정) 2. 200만불 이상 규모의 사업 위주(2차선정) 3. 수요조사 및 평가성 사정을 통해 최종 선정	매년

(자료 : 「2016년 KOICA 평가연보」 (2016) p.10, 재작성)

KOICA는 OECD DAC이 권고하는 평가원칙과 평가기준을 준용하여 평가수행에 적용하고 있다. 평가의 5대 원칙은 파트너십, 공정성, 객관성, 투명성, 신뢰성이고, 평가기준은 DAC의 5대 기준인 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성, 영향력을 준용하고 추가로 성주류화 또는 수원국 환경문제 등의 범분야 이슈를 고려한다. 평가절차는 ‘평가의 기획-평가 실시-평가종료(최종 보고서 확정, 공개)-평가 환류’의 과정을 거친

다. 특히 평가 환류 시스템은 2009년에 지금과 같은 방식으로 확립되었다. ① 평가심사실에서 평가보고서에서 도출된 제언을 정리하고, ② 해당 사업부서와 협의하여 제언 중 최종 환류 과제를 선정하고, ③ 부서별로 피드백 계획을 수립하고, ④ 과제 이행 현황을 주기적으로 모니터링한다. 2016년을 기준으로 보면 자체평가 총 16건에 대하여 총 16건의 제언사항이 도출되었으며, 이 중에서 7건이 최종 채택되었다. 과제 담당 부서의 이행점검은 평가심사실 주관으로 반기별로 이루어진다.

한편 KOICA는 직원 및 외부인사들이 참석할 수 있는 평가세미나를 2011년부터 연간 2~4회 개최하고, 2013년부터 수원국에서 KOICA의 모니터링 및 평가시스템 소개와 해당국가에 대한 평가결과를 공유하는 수원국 평가세미나를 개최하고 있다. OECD DAC의 개발평가네트워크(DAC Network on Development Evaluation) 정례회의에 참석하여 개발협력분야에 대한 주요 이슈 논의에 동참하고 국제적인 파트너십을 구축하고 있다. KOICA는 연간 도출된 평가결과를 공개하고 활용을 촉진하고자 2011년부터 매년 평가연보를 발간하고 있다. 연보에는 KOICA 평가체계와 해당연도의 평가결과 요약, 제언사항, 평가관련 주요 정책과 행사 개최 내용, 차년도 평가계획, 과거 평가수행목록, 평가관련 주요 발간물의 목차 등을 실고 있다. 2018년 6월 현재 KOICA 홈페이지에는 2016년 연보까지가 공개되어 있다.

KOICA는 2009년~2015년 사이에는 기타공공기관으로서 외교부의 경영실적평가를 받았고, 2016년 이후부터는 준정부기관으로 기획재정부 장관의 경영실적평가를 받고 있다. 외교부의 경영실적평가는 평가지침이 기재부의 공공기관 경영실적평가를 준용하고 있기 때문에 ‘경영관리’와 ‘주요사업’으로 이루어지는 틀은 유사하다. 그러나 준정부기관 변경 지정 이후 주요사업 범주의 계량지표가 신규지표로 대폭 변경되었다. 이는 기재부 평가를 받는 동일한 평가대상군(위탁집행형 준정부기관)에 적용되는 기준을 KOICA에 적용함에 따라 이 기준에 맞추는 지표로 변경이 불가피하였기 때문이다. 2015년 외교부 산하기관 평가와 2016년 기재부 공공기관 평가간 경영실적 평가지표의 비교는 아래와 같다.

[표 3-20] 외교부 평가와 기재부 평가 지표 비교

구분	외교부 산하기관 평가 지표 (2015년 기준)	기재부 공공기관 평가 지표 (2016)
경영 관리	1. 경영전략 및 사회공헌 - 경영전략 및 기관 혁신 - 정부3.0 및 사회공헌 - 국민 평가 2. 업무효율 3. 조직, 인적자원 및 성과관리 4. 재무예산관리 및 성과 - 재무예산 관리 - 계량 관리업무비 5. 보수 및 복리후생 관리 - 보수 및 복리후생 - 총인건비 인상률 - 노사관리	1. 경영전략 및 사회공헌 - 국민평가 - 정부3.0 - 경영정보공시 점검 - 정부권장정책 이행실적 2. 업무효율 - 사업수행 효율성 3. 재무예산관리 및 성과 - 사업비 집행률 - 사업비 예산현액 4. 보수 및 복리후생 관리 - 총인건비 인상률
주요 사업	1. 국별협력사업 - 국별사업 성과목표 달성도 - 국별협력사업 수행기관 만족도 2. 글로벌인재양성사업 - 귀국단원 개발협력분야 진출자수 - 글로벌 청년인재 양성실적 - ODA 청년인턴 활동성취도 3. 글로벌 파트너십 구축사업 - 연수 현업적용도 - 연수 지식확산 수혜자수 4. 개발협력 지식공유사업(비계량)	1. 개발협력 프로젝트사업 - 인간개발지수 <sup>20)</sup> 기여도 <sup>21)</sup> - 개발협력파트너 재원 유치액 - 성과관리의 적정성(비계량) 2. 글로벌 인재양성사업 - WFK 봉사단 수혜기관 만족도 - 성과관리의 적정성(비계량) 3. 개발협력 파트너 역량강화사업 - 글로벌연수 지식확산도 <sup>22)</sup> - 성과관리의 적정성(비계량)

(자료 : 2015, 2016년 『KOICA 경영실적보고서』 재정리)

20) 인간개발지수(HDI: Human Development Index)란 건강, 교육, tkfqdml 질에 대한 지수를 통하여 각 국가의 정책이 국가 발전 정도에 미치는 영향을 종합적으로 파악할 수 있는 의미의 지표를 말한다(UNDP, 2015). 매년 UNDP의 『Human Development Report』를 통해 공개된다.

20) 인간개발지수 기여도 산식:  $\sum$ [중점협력국별 인간개발지수) × (중점협력국별 3개년 평균 KOICA 지원액/중점협력국에 대한 3개년 평균 KOICA 지원 총액)]

22) 당해연도 지식확산활동 수혜자수 / 전년도 연수생 수

준정부기관으로서 기재부의 경영평가는 주요사업의 성과지표, 특히 개발협력 프로젝트 사업의 성과지표가 인간개발지수 기여도로 완전히 대체되었다. 그런데 인간개발지수 기여도는 중점협력국에 대한 예산지원비중이 높아질수록 점수가 높아지기 때문에, 당해연도에 사업담당자가 개별 프로젝트 사업을 전문성을 발휘하여 성과를 향상시키는 것과는 무관하게 측정된다. 성과지표가 실제 활동과 괴리됨으로써 성과지표의 역설이 나타날 수 있다. KOICA는 이러한 역설 현상을 막을 수 있도록 실제로 사업의 성과를 측정할 수 있는 지표의 개발이 시급하다.

### 3) 소결

전문가적 책임성은 공무원의 전문성에 대한 존중이 핵심이다. 전문가적 책임성을 분석하기 위해서 국제개발협력위원회, 국무조정실 개발협력정책관실, 외교부 개발협력국, KOICA의 인적구성을 살펴보았다. 국제개발협력위원회와 실무위원회는 참여자가 최고위급 또는 고위공무원이고, 외교부와 기재부를 제외한 여타 행정기관의 장들에게 ODA는 우선순위가 높지 않은 정책일 가능성이 높다. 이런 체계 속에서 위원회에서 실질적인 토론과 논의를 거쳐 정책을 심의, 조정하기는 어려운 구조다.

실제로 안건 작성 과정에서 의제를 선정하고, 부처간의 이견을 조정하는 역할은 국무조정실의 공무원이 담당하고 있다. 그러나 이들은 행정전문가로서 ODA에 대한 구체적인 전문지식을 보유하고 있지 않고, 따라서 안건의 내용은 외교부와 기재부 등 의견이 대립하는 당사자들의 협상에 의해 결정될 가능성이 크다. 외교부도 개발협력국의 공무원들은 순환보직으로 근무하지만, 2010년 이후 ODA 전문가로 특채된 공무원들이 개발협력국에 장기로 또는 반복해서 근무하면서 전문성이 강화되고 있다. KOICA는 무상원조 전담기구로서 직원들의 ODA에 대한 전문성이 높고, 개발도상국 현장에 인력을 파견하여 기관 자체의 현장 전문성을 축적할 수 있다. 그리고 실제 사업에 필요한 전략과 내규들을 개발하여 활용하고 있어서 전문성이 중시되는 기관이라 할 수 있다.



다음으로 전문가적 책임성은 효과적인 성과관리제도를 통해 향상될 수 있다. 효과적인 성과관리제도는 목표를 사전에 제시하고, 담당자가 정책을 집행하고, 그 결과를 측정하여 결과에 대한 인센티브와 불이익을 줄 수 있어야 한다. 통합평가와 자체평가는 평가의 특성상 평가대상의 성과 목표치가 사전에 정해지지 않는 경우가 많다. 그러나 통합평가와 자체평가 결과를 ODA 제도개선에 활용함으로써 전반적인 ODA 제도의 전문가적 책임성 향상에 기여가능하다. 외교부의 재정사업 자율평가는 사전 목표치 설정과 사후 성과측정, 결과에 따른 불이익이 있기 때문에 효과적일 수 있다. 그러나 미흡 이하 등급의 강제 배분과 예산 삭감 의무규정으로 인해 고의로 규모가 작은 사업에 평가를 낮게 줄 가능성이 있어서 평가 결과에 대한 신뢰성이 떨어진다는 한계도 존재한다. 기재부의 공공기관 평가는 사전 목표 수립, 사후 측정, 성과에 대한 책임 측면에서 효과적으로 간주되는 평가다. 그러나 현재 KOICA의 프로젝트 사업의 성과지표는 사업의 성과 및 직원들의 기여와 무관한 것으로서 성과지표의 역설이 나타날 수 있다.

## 4. 정치적 책임성

정치적 책임성(political accountability)은 정책의 외부이해관계자들의 요구에 얼마나 민감하게 대응(responsiveness)하는지 여부로 판단한다. 동 연구에서는 ODA 정책의 정치적 책임성을 선출직 공무원인 대통령과 일반 국민들에 대하여 살펴본다.

### 1) 대통령에 대한 책임성

모든 정책은 행정부의 수반이자 국민들에 의해 선출되는 대통령에 대하여 정치적 책임을 지게 된다. ODA 정책도 마찬가지다. 양자 무상원조에 있어서 대통령의 국정철학과 공약사항은 국정과제와 대외정책에 반영되고 이를 실현하기 위한 수단으로써 ODA 정책이 구체화된다. 대통령은 KOICA 이사장에 대한 임명권을 통해서도 자신의 의지가 KOICA의 ODA 사업에 반영되도록 할 수 있다. 이하에서는 2010년 이후 대통령들의 국정과제에 ODA 정책과 ODA 사업이 어떻게 반응하였는지를 통해 대통령에 대한 정치적 책임성을 분석하고자 한다.

#### 가. 17~19대 대통령의 ODA 국정과제의 이행

2010년 이후 재임 대통령의 국정과제상에는 ODA와 직접 관련 있는 내용들이 포함되어 있다. 2010년 OECD DAC 가입을 대비하며 또는 가입을 계기로 우리나라 ODA 규모를 늘리고, ODA의 통합적 추진체계를 강조하는 점이 국정과제에서 공통적으로 포함된다. 그리고 ODA를 활용하여 국익, 특히 우리 국민의 국내·외에서 고용 창출을 꾀하는 것도 공통 사항이다. 특징적인 사항은 박근혜 정부 시절 ODA가 단일한 국정과제에서만 다루어진 것이 아니라 과학기술, 기후변화, 문화, 관광 등 다른 정책 분야에서도 수단으로 언급되어 있다는 점이다. 대통령별로 국정과제의 체계와 ODA 관련 과제의 내용은 아래의 표와 같다.

[표 3-21] 대통령 국정과제상 무상원조 관련 내용

17대 이명박 대통령 (2008.2 ~2013.2)	[국가비전] 선진일류국가
	[5대 국정지표] V. 성숙한 세계국가
	[20대 국정전략] 전략 18. 국익을 우선하며 세계에 기여하는 실용외교
	[100대 국정과제] 88. 지구촌 문제의 해결에 적극 기여하겠습니다.
	[세부실천과제]
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ OECD DAC 가입추진(주관부처 : 외교부, 기재부)</li> <li>○ ODA/GNI 규모 확대(외교부, 기재부)</li> <li>○ ODA추진체계 선진화 및 전략적 활용 강화(외교부, 기재부)</li> <li>○ 우리 국민의 국제기구 진출 지원(외교부)</li> <li>○ 아프리카 외교 강화(외교부)</li> <li>○ 아프가니스탄 한국 지방재건팀(PRT) 설치(외교부)</li> </ul>
18대 박근혜 대통령 (2013.2 ~2017.3)	[국정비전] 희망의 새시대
	[4대 국정기조] IV. 평화통일 기반 구축
	[14대 추진전략] 13. 신뢰외교
	[140개 국정과제] 133. ODA 지속 확대 및 모범적·통합적 개발협력 추진
	[주요추진계획] (주관 : 국조실, 협업 : 기재부, 외교부, 안행부 등)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2015년까지 ODA/GNI 비율 0.25%까지 확대</li> <li>○ 제2차 국제개발협력 기본계획 수립</li> <li>○ ODA 통합추진 및 협업체계 공고화</li> <li>○ 중점협력국 조정 및 국가협력전략 수립·개선</li> <li>○ 발전경험 활용 등을 통한 수원국 개발 효과성 제고</li> <li>○ 개발협력 글로벌 인재 양성을 통한 해외진출 지원</li> <li>○ 민·관 소통 활성화</li> </ul>
	※ 국정과제 133 이외의 ODA 활용 과제
	(국정과제 8) ODA를 활용한 과학한류 조성 (협업부처 : 외교부)
	(국정과제 89) 녹색 ODA 비중 확대(협업부처 : 외교부)
	(국정과제 109) 문화 ODA 사업 확대(협업부처 : 외교부)
	(국정과제 115) 관광분야 ODA 확대
19대 문재인 대통령 (2017.5 ~현재)	[국가비전] 국민의 나라 정의로운 대한민국
	[5대 국정목표] V. 평화와 번영의 한반도
	[20대 국정전략] V-3. 국제협력을 주도하는 당당한 외교
	[100대 국정과제] 99. 국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화
	<p>[과제주요내용]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ (일자리·국익 기여 개발원조) 기업 등과의 협력사업 및 글로벌 인재 양성 확대를 통한 민간 일자리 창출 기여, ODA 분야 공공부문 일자리 창출, 인프라 사업 등 우리나라의 해외진출을 통한 국익 기여</li> <li>○ (체계·통합·효율적 개발원조) 유·무상간 전략적 연계, 무상원조의 통합적 추진 및 연계 강화, 국익을 증진하는 전략적 ODA 이행</li> </ul>

(자료 : 「이명박 정부 100대 국정과제(2011.6)」, 「박근혜 정부 국정과제(2013.5.28.)」, 「문재인 정부 100대 국정과제(2017.8)」)

이명박 대통령부터 문재인 대통령까지 국정과제에 포함된 ODA 관련 과제들은 그 다음 표와 같이 정책에 명시적으로 반영되어 이행되었거나 이행 중이다. 예외적인 사항은 박근혜 정부 시절 ODA/GNI 비율을 2015년까지 0.25%로 확대하겠다는 목표를 달성하지 못했다.

[표 3-22] 국정과제 무상원조 관련 내용 이행 결과

	내용 및 추진결과
17대 대통령 (2008.2 ~2013.2)	○ OECD DAC 가입추진 : 이행 (2009.11 가입승인)
	○ ODA/GNI 규모 확대 : 이행 (2008년 0.09%→2013년 0.13%)
	○ ODA 추진체계 선진화 및 전략적 활용 강화 : 이행(국제개발협력기 본법 제정, CPS 채택 등) *출처 : 이명박 정부 국정 성과 ( <a href="http://17cwg.pa.go.kr/kr/policy/policy_year5.php">http://17cwg.pa.go.kr/kr/policy/policy_year5.php</a> )
	○ 자국민 국제기구 진출 지원 : 이행(1차 기본계획에 반영 p.64, KOICA '다자협력전문가(KMCO)사업' 2013년부터 운영) ※ 실적에 대한 정보는 없음
	○ 아프리카 외교 강화 : 이행(아프리카 지원액(비중) : 2008년 1.04 억불(19.2%)→2013년 2.71억불(20.7%)) *출처 : 2017년 백서 pp.103-104
	○ 아프가니스탄 지방재건팀(PRT) 설치 : 이행(2010.7 임무개시)
18대 대통령 (2013.2 ~2017.3)	○ 2015년까지 ODA/GNI 0.25%까지 확대 : 확대기조는 유지, 목표치 미달성(2015년 0.14%)
	○ 제2차 국제개발협력 기본계획 수립 : 이행(2015.11)
	○ ODA 통합추진 및 협업체계 공고화 : 이행(2차 기본계획에 반영)
	○ 중점협력국 조정 및 CPS 수립·개선 : 이행(2016.12)
	○ 발전경험 활용 등을 통한 수원국 개발 효과성 제고 : 이행(2차 기 본계획에 반영, pp.36, 55-56)
	○ 개발협력 글로벌 인재 양성을 통한 해외진출 지원 : 이행(KOICA '글로벌 청년 인재양성 사업' 23)
19대 대통령 (2017.5~)	○ 민·관 소통 활성화 : 이행(2차 기본계획, p.66/2014년 백서 발간)
	○ 일자리·국익 기여 ODA : 이행 중(2018년 중합시행계획 pp.23-24)
	○ 체계·통합·효율적 ODA : 이행 중(2018년 중합시행계획 pp.9-10)

23) '개발협력 글로벌 인재 양성 사업'은 해외봉사단 및 ODA 청년 인턴 등을 활성화하고 맞춤형 ODA 교육을 확대하는 것을 내용으로 한다. KOICA는 글로벌 청년 인재 양성 사업 로드맵'을 수립하여 '14년부터 5년간 2.8만명의 개발협력 청년 인재 양성을 목표로 사업을 추진했다.('국제개발협력 분야의 청년 인재 양성 사업', 이정옥, 2018.1.15. <https://www.kdevelopedia.org>>download)

## 나. 17~18대 대통령의 ODA 중점 사업 추진

다음으로는 이명박, 박근혜 정부 당시 대통령이 적극적으로 추진하였던 국정과제 또는 중점 분야와 연계하여 ODA를 수행한 경우를 살펴본다.

이명박 정부의 국정과제 중 녹색성장으로 새로운 일자리를 만들겠다(전략 7)는 내용을 ODA가 적극적으로 지원하였음을 알 수 있다. 5차 국제개발협력위원회에서 의결한 ‘2009년도 ODA 사업계획’에 따르면 사업 목표에 국제사회에 대한 기여를 확대하여 국가 브랜드 가치를 제고하고, 자원부국 등 경험잠재력이 높은 지역과 국가를 중점적으로 지원하고 녹색산업 수출과 협력하는 등 지원성과를 극대화한다는 내용이 포함되어 있다. 6차 개발위원회에서 의결한 ‘2010년도 ODA 사업계획’에서는 명시적으로 ‘에너지·자원외교, 개도국 녹색성장 지원 등 국정과제와 ODA 연계를 통해 정부의 국정과제 수행을 적극 뒷받침’한다고 나와 있다.

개도국 녹색성장 지원을 위해 추진된 무상원조사업이 ‘동아시아기후파트너십(EACP; East Asia Climate Partnership)’이다. 그리고 이명박 대통령은 전체 ODA 중 녹색ODA 비중을 2007년도 11%에서 2020년까지 30%로 확대하는 ‘녹색성장 5개년 계획’을 발표하였다. 동아시아기후파트너십은 아시아의 녹색성장을 위한 ODA 사업으로 2008년부터 2012년까지 총 5년간 2억달러(한화 약 1,800억원)를 ODA 형태로 지원하는 사업으로서, KOICA에서 위탁을 받아 운영하였다. 사업은 다섯 가지 범주로 구분되는데, 물 관리사업, 저탄소 에너지사업, 저탄소 도시사업, 산림과 바이오매스사업, 폐기물 처리사업 등이다. EACP는 아시아 지역 20개 프로젝트 사업, 9개 국제기구 사업, 11개 연구개발 사업, 국내 초청 연수, 연례 포럼 개최 등으로 구성되었다. EACP가 기존의 환경 ODA와 차별화 되는 점은 대상지역이 아시아에 한정된다는 점, 중점 분야가 신재생에너지와 물관리라는 점이다. <sup>24)</sup>

에너지·자원외교를 뒷받침하는 전략으로는 선택과 집중의 원칙하에 자원 부국에 대한 지원 확대가 있다. 25) 자원 부국에 대한 지원 확대는 ODA 선진화방안 수립과 맞물려서 자원 부국을 통합 중점협력국에 포함시키는 것이 필수였다. 선진화방안에서 ‘선택과 집중’ 원칙에 따라 중점협력국에 70%, 그 외 국가에 30%를 지원하는 것으로 방침을 정했기 때문이다. 2010년 1기 중점협력국 선정기준을 살펴보면 국제사회 ODA 주요기준, 경제·외교적 관계, 원조의 효과적 수행 등 3가지 기준을 설정하고 총 8개의 세부 기준을 설정하여 각 항목에 대한 가중치를 부여해서 계량화된 지표를 산정하여 25개 국가를 선정하고, 취약국가(솔로몬 군도)을 추가하여 26개의 중점협력국가가 선정되었다. 통합 중점협력국 선정기준 및 평가 가중치는 아래 표와 같다. 경험가능성이 35%로 8개의 세부 기준의 가중치 중에서 가장 높다. 자원부국 명단이 공개된 적은 없지만 아프리카 지역 에너지 협력외교 사절단 또는 조사단 등을 파견한 13개국 중에서 6개국이 중점협력국으로 포함되었다. 또한, 당시 KOICA는 볼리비아 지원 확대 사실을 보도하면서 볼리비아에 대한 무상원조 규모 확대의 이유를 자원 확보 지원의 목적으로 설명한 바가 있다. 26)

[표 3-23] 중점협력국 선정기준 및 평가가중치(2010)

국제사회 ODA 주요기준 (30%)	경제·외교적 관계 (55%)	원조의 효과적 수행 (15%)
①소득기준(15%) ②UN인간개발지수(5%) ③MDGs 달성도(10%)	①외교적 관계(20%) ②경험가능성(35%) * 에너지, 수출·투자, 녹색 성장, IT, 건설, 플랜트, 농수산	①Governance(5%) ②상주공관·EDCF· KOICA주재여부(7%) ③교민 수(3%)

(자료 : 「중점협력국 선정기준 및 국별협력전략 개선방안 : 외교적 관점에서」 국제개발전략센터(2013), p.61)

24) EACP 사업 설명은 「동아시아기후파트너십 성과보고서」(KOICA, 2013.2),

「2010년도 ODA 추진계획」(2009.10) p.2 을 참고함

25) 「2010년도 ODA 추진계획」(2009.10) p.2, p.6

26) 출처 : 「이명박 정부 ODA 정책 평가와 차기 정부에 대한 제언」. 2012 정부위원회 국정감사 정책자료집, p.54)

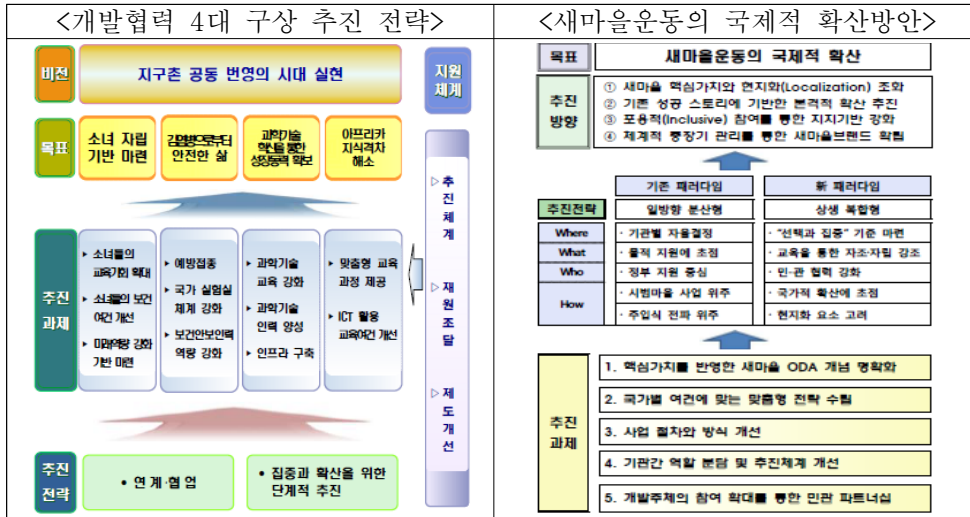
[표 3-24] 1기 중점협력국(26개국) 명단

지역	중점협력국명
아시아(11개국)	베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 라오스, 스리랑카, 네팔, 파키스탄, 동티모르
아프리카(8개국)	가나, DR콩고, 나이지리아, 에티오피아, 모잠비크, 카메룬, 르완다, 우간다
중동-CIS(2개국)	우즈베키스탄, 아제르바이잔
중남미(4개국)	콜롬비아, 페루, 볼리비아, 파라과이
오세아니아(1개국)	솔로몬군도

이명박 정부의 경우 녹색성장이라는 국정과제를 ODA가 지원한다는 명분이 있었던 반면, 박근혜 정부에서는 대통령이 직접 지시하면 국개위와 외교부, KOICA 등이 구체적인 실행전략을 마련하는 식으로 진행되었다. 박근혜 대통령은 2015년 9월 UN 개발정상회의에 참석하여 ‘UN 새마을운동 고위급 특별행사’를 개최하고, 개발협력구상을 발표하였다. 이를 직접적인 계기로 하여 2016년에는 국제개발협력위원회에서 관계부처 합동으로 ‘개발협력 4대 구상 이행 마스터플랜(2016~2020)’, ‘새마을운동의 국제적 확산방안’이 의결되었다.

개발협력 4대 구상은 우리나라가 ODA를 통해 SDGs에 기여할 수 있는 구체적인 주제를 선택하여 전략적으로 추진해나가겠다는 의도로 만들어졌다. 구상별로 민관 합동 분과위원회를 만들어 운영하고, ODA예산과 개발금융, 민간재원 등 가용한 재원을 적극 활용하여 2016년에서 2020년까지 최소 약 5억불을 집행하며, 대통령의 순방과 국제회의 참석 등 계기에 성과사업으로 활용할 수 있도록 사업 선정 및 완료를 조속히 추진한다는 내용도 포함되어 있다. 한편 새마을운동 확산방안은 기존의 ODA와 차별화되도록 새마을운동 ODA의 개념을 명확히 정립하고 국제개발협력위원회 산하에 새마을 분과위원회를 설치하고 국무조정실 개발협력정책관실에 새마을분과위 사무국을 설치하여 매년 새마을 ODA 시행계획을 수립하고 일부 재외공관에는 주재관을 파견하는 방안도 검토하기로 하였다. 또한 새마을운동 ODA의 국제적 위상을 제고하기 위하여 국제기구와 협력하는 방안도 포함된다.

[표 3-25] 개발협력구상, 새마을운동 확산 추진 전략



출처 : 국제개발협력위원회 제 24차, 제 25차 의결안건

박근혜 정부에서는 개발협력과 문화외교를 결합하고 이동형 차량을 활용하여 서비스의 접근성을 향상시킨다는 내용의 ‘코리아에이드’를 적극적으로 추진하였다. 2016년 5월 대통령의 아프리카 3개국 순방 일정에 맞춰 사업이 개발되었고, 이후 코리아에이드 사업 대상국을 기존 3개국에 3개국을 추가로 선정하여 개도국 소외 계층을 대상으로 보건, 음식, 문화 분야의 “찾아가는 서비스”로 추진한다는 계획이 수립되었다. KOICA는 코리아에이드 사업을 주관하며 2017년에 6개 사업에 143.6억원을 추가로 투입하기로 하고, 이 내용을 2017년 종합시행계획의 수정으로 의결하였다. 27)

박근혜 정부의 코리아에이드, 새마을 ODA, 개발협력구상은 논란이 있었던 사업으로 분류되어 정비의 대상이 되었다. 2018년 종합시행계획에 따르면 코리아에이드는 사업이 기폐기되었고, 모자보건 아웃리치사업으로 대체되었다. 새마을 ODA는 우리나라가 주도하는 일방적 사업을 중

27) 국개위, 「'17년 국제개발협력 종합시행계획 수정」(2016.8)



단하고 수원국 맞춤형 사업으로 추진하고, 새마을 분과위원회 등은 폐지되었다. 개발협력구상은 SDGs 이행 지원사업으로 추진하고 명칭과 추진 체계는 폐지하게 되었다.

## 2) 일반 국민에 대한 책임성

일반 국민들은 납세자로서 ODA에 필요한 재원을 제공한다. 그리고 ODA 정책에 대하여 국민들의 지지가 있을 때 우리 정부의 ODA 확대 기조를 추진할 수 있게 된다. 따라서 일반 국민에 대한 책임성은 ODA 추진에 대한 제반 정보를 적극적으로 공개하고, 정보를 토대로 일반 국민들이 주권자로서 언제든지 의견을 제시하고 그 의견이 정책에 실질적인 영향을 미칠 수 있을 때 확보될 수 있을 것이다.

정보공개의 차원에서 우리 정부는 국개위에서 의결되는 기본계획과 연도별 종합시행계획, 국별협력전략, 국개위 의결사항 이행점검과 기타 현안들에 관한 안건을 통합홈페이지를 통해서 공개하도록 기본법(제15조 제4항)과 시행령에서 정하고 있다. 아울러 통합홈페이지([www.odakorea.go.kr](http://www.odakorea.go.kr))에서는 한국의 ODA 추진체계와 역사, 파트너들에 대한 지원, 백서나 DAC 동료검토 결과, 각 시행기관의 주요 행사 공지나 보고서 등도 통합홈페이지를 통해 공개되고 있다. 정책차원의 정보 이외에도 개별 사업에 대한 정보 공개도 개선되었다. 2015년 12월에 우리 정부가 국제원조투명성기구(IATI)<sup>28)</sup>에 가입하면서 현재진행형인 사업에 관하여 보다 자세한 정보를 가공가능한 형태의 파일로 공개하기 시작했다.

한편 정부는 국민들의 ODA에 대한 인식을 조사하고 이를 토대로 국민

---

28) 국제원조투명성기구(IATI, International Aid Transparency Initiative)는 개발협력 주체들이 원조사업 관련 정보 공개를 통해 원조의 투명성 증진 활동을 전개하는 자발적 협의체로서 2009년 공식 출범하였다. 2016년 현재 14개 공여국, 22개 국제기구(기관) 및 다수의 NGO들이 IATI에 참여중이다.

들의 ODA에 대한 인지도와 지지도를 높이기 위한 정책제언을 도출하기 위하여 2012년부터 2016년까지 매년 ‘ODA 국민 인식 조사<sup>29)</sup>’를 실시하고 있다. 2016년 조사 결과를 토대로 네 가지 정책제언이 제시되고 있다. 먼저 i) 대외원조정책 집행에서의 투명성 확보와 기관 간 협력적 접근의 필요성이다. 전체 응답자에서 원조 정책의 가장 시급한 해결과제로 ‘정책의 투명성 부족’과 ‘기관 간 소통의 부재’가 꼽혔다. 특히 대외원조 규모 축소에 찬성하고 대외원조를 반대하는 응답자일수록 상기 두 가지 해결과제를 선택한 비율이 더 높게 나타났다. 다음으로 ii) 타겟 홍보의 필요성이다. 인식 제고가 필요한 취약 계층에 적합한 전략적 홍보매체의 선택과 콘텐츠 구성이 중요하다. <sup>30)</sup> 그리고 iii) ODA의 정보·지식 축적 및 전파를 위한 아카이브의 필요성이 제시되었다. 정보 수요자의 접촉 경로를 ODA Korea 홈페이지로 단순화하고 일원화할 필요가 있으며, 이용자의 특성을 고려하여 사진과 영상 자료 중심의 아카이브화가 필요하다고 주장한다. 마지막으로 iv) 지속적 교육을 통해 ‘선진국이라는 자부심’과 ‘국제적 책임성’의 연계를 강조한다. 원조 혜택의 직접적인 경험이 없는 젊은 세대에 대한 교육을 통해 ODA가 경험에 의한 보상적 동기가 아닌 보편적 가치에 근거해서도 지속적으로 유지 확대될 수 있어야 한다.

그러나 정보공개 개선에도 불구하고, 정책이 결정되기 전에 국민들의 의견을 수렴하거나 실패한 정책에 대하여 국민들에게 알리는 노력은 미흡하다. 예를 들어 국제개발협력위원회의 자료는 의결안건만 공개하지 말고 회의록까지 공개가 되어야 한다. 또한 무상원조관계기관협의회,

---

29) 국무조정실 주관 ODA 국민인식조사는 만 19세 이상 일반국민 1,000명을 대상으로 개별방문 면접조사로 실시된다. 조사 영역은 총 5가지로 i) 대외원조에 대한 기초 인식, ii) 대외원조의 중요성 및 원조동기 인식, iii) 대외원조의 정책 선호도 및 예산 규모에 대한 인식, iv) 정부의 대외원조 효과 및 정책 개선 과제, v) 대외원조에 관한 정보 접근성으로 구성되어 있다.

30) 「2016년도 ODA 국민 인식 조사 결과 보고서」에서는 타겟 홍보의 필요성의 세부 내용으로 정부 신뢰를 위한 거시 정책적 접근도 적극 고려해야 한다는 내용도 포함되어 있다.

ODA 현지 협의체 등의 회의록도 공개되어야 한다. 회의록이 공개되면 발언과 정책 검토과정을 좀 더 신중하고 책임감 있게 하게 될 것이다. 지금과 같이 안전만 공개되면 국민들의 행정부에 대한 사전, 사후적 견제 효과가 현저히 줄어든다.

### 3) 소결

ODA 정책의 정치적 책임성을 대통령과 일반 국민에 대한 대응성을 중심으로 분석하였다. 먼저 대통령에 대한 정치적 책임성은 매우 높은 것으로 나타났다. 대통령들은 국정과제에 원조시스템 개선 및 국익의 추구(일자리 창출 등)를 공통적으로 추구하였으며, ODA 사업을 다른 국정과제 달성의 수단으로 활용하거나, 아니면 해외순방 등의 계기에 성과사업으로 추진하였다. 즉, 국별협력전략이나 기본계획에 부합하지 않더라도 대통령들의 ODA 사업에 대한 수요는 사업계획에 무리없이 포함이 되었고, 신속한 처리 방식이 동원되었다. 그러나 대통령의 우선순위 사업은 이를 위한 별도의 조직 운영에 따르는 행정력과 예산낭비, 기존 ODA 분야와의 어색한 차별화, 수원국 수요 창출과 조속한 사업 추진 압박에 따르는 사업 지연 또는 사업 실패라는 부작용을 낳기도 한다. 아울러 대통령 우선순위 사업은 대통령의 임기와 함께 사업이 축소되면서 수원국의 예측가능성과 신뢰에 악영향을 미친다.

대통령만큼 일반 국민들에 대한 대응성도 중요하다. 우리나라는 대국민 ODA 정보공개와 인식조사를 적극적으로 시행하고 있다. 특히 최근 IATI 가입으로 현재 진행중인 개별 사업에 대한 정보 공개가 확대되면서 국민들의 ODA에 대한 정보접근성이 강화되었다. ODA 국민인식조사 결과를 토대로 도출된 정책 제언은 ODA 정보가 있는 그대로 공개되는 것도 중요하지만, 국민들의 수요가 있는 내용을 국민들이 친근한 방식으로 제공해야 될 필요가 있음을 알게 한다. 끝으로 일반 국민들에 대한 정치적 책임은 국민들의 요구에 민감하게 대응할 때 높아질 수 있는데, 정책이 결정되기 전의 과정에 대한 정보 제공이 보다 확대되어야 한다.

대표적으로 국제개발협력위원회의 회의록 공개, 무상원조관계기관협의회  
의 사업조정 회의록과 결과, ODA 현지협의체 회의록 등이 공개될 필요  
가 있다. 이런 자료들이 공개될 경우 담당자들이 국민들의 감시를 체감  
하고 보다 책임감 있게 정책을 추진할 가능성이 커질 수 있다.

## 제 4 장 결론 및 제언

### 제 1 절 연구 결과의 요약

본 연구는 우리 정부가 ODA 예산을 지속적으로 확대해나가려는 상황에서 ODA 정책의 책임성의 정도를 파악하고 필요한 개선사항을 밝히는데 목적이 있다. 이를 위해서 우리나라의 양자 무상협력분야 정책의 제도와 시스템을 중심으로 Romzek & Dubnik(1987)의 분석틀을 이용하여 법적, 계층적, 전문가적 정치적 책임성의 정도를 분석했다.

법적 책임성은 기본법의 내용이 상위 정책문서(선진화방안, 1,2차 기본계획, 국별협력전략)에 이행가능하게 반영되었는지 여부를 중심으로 분석하였다. 계층적 책임성은 국제개발협력위원회-외교부-KOICA를 하나의 계층으로 보아 기관 내부가 아닌 기관 간의 명령과 순응 여부를 분석하였다. 전문가적 책임성은 국개위와 국조실, 외교부 개발협력국, KOICA의 인적 구성과 내부 규정, 그리고 무상원조의 성과관리제도를 중심으로 분석을 실시하였다. 마지막으로 정치적 책임성은 대통령에 대한 책임성과 국민에 대한 책임성을 구분하여 분석하였다.

법적 책임성을 살펴본 결과, 기본법이 추상적인 용어로 규정하고 있는 ODA 정책의 목표를 상위 정책 문서에서는 구체화하지 않았다. 다양한 의미로 해석될 수 있는 용어는 통합적이고 일관성 있는 ODA 사업 추진의 걸림돌이 된다. 반면 기본원칙과 국가등의 책무의 내용은 상위 정책 문서에 포함되어 국개위 차원에서 이행 점검 및 관리가 이루어질 수 있다. 기본법의 ODA 추진체계에 관한 부분은 기본법의 내용대로 외형상 운영되고 있으나, 실제 운영에 있어서는 기관간의 역할의 사각지대와 중복, 그리고 서로 다른 정책간의 불일치와 혼선이 여전히 존재한다. 기관간의 역할을 정립하는데 있어서는 기본법이 추구하는 통합적이고 일관성

있는 ODA 추진을 달성하기 위하여 국개위와 외교부의 역할이 명확하게 구분되고 운영되어야 할 것이다. 정책간의 혼선은 우선 법이 규정한 대로 내용과 절차를 준수하고, 정책의 수립과 이행에 혼란이 없도록 사전에 명확한 지침을 필요로 한다. 결론적으로 법규정은 준수하고 있지만, 법이 위임한 목표와 통합적 일관적 ODA 추진의 관점에서는 책임성이 높지 않았다.

다음으로 국개위-외교부-KOICA가 하나의 계층을 구성한다고 가정할 때, 이 관계속에서 계층적 책임성은 높지 않다. 국개위는 외교부와 KOICA에게 직접적인 명령과 지시를 내릴 근거는 없다. 그리고 국개위에서는 국개위 의결사항을 점검하는 차원에서 이들에 대한 통제권을 약하게 행사할 수는 있지만, 의결사항 점검이 느슨하게 이루어지고 있는 상황에서 계층제적 책임성 향상을 기대하기는 힘들다. 외교부-KOICA의 관계는 법적으로 감독(통제)권이 보장되어 있고, 외교부는 필요한 내용을 훈령 등으로 제정하여 KOICA로 하여금 이를 준수하도록 안내하고 강제할 수 있다. 국개위를 정점으로 하는 계층제적 구조가 ODA의 통합적 추진에 유익하려면, 최소한 국개위에서는 법적 근거와 강력한 SOP와 규정을 활용할 수 있어야 할 것으로 사료된다.

전문가적 책임성은 전문성에 대한 존중과 성과에 대한 환류 체계가 정립될 때 더욱 향상될 수 있다. 국개위는 우리나라 ODA의 정책을 결정하는 최상위 의사결정기구이나, 위원회의 구성상 ODA 전문성이 발휘되기 어렵다. 실질적으로 조정과 심의를 실행하는 기관인 국조실은 국조실 소속 공무원이 안건 작성을 책임지고 있는데, 순환보직과 일반 행정가로서의 전문성이 강한 국조실 담당자에게 전문성의 발휘를 기대하기는 어렵다. 외교부 및 KOICA는 상대적으로 ODA에 대한 전문성을 보유하고 있었다. 성과관리제도를 살펴보면, 통합평가와 자체평가는 제도 개선이라는 측면에서 ODA의 전문가적 책임성을 향상시키는 데 기여할 수 있으나, 사전에 성과목표치가 설정되고, 결과에 따라 담당자에게 책임을

지을 수 있는 환류 기재가 없다는 한계가 있다. 사전 목표 설정 및 결과 책임이 적용되는 재정사업 자율평가의 경우 시스템 자체는 성과제고에 필요한 요소를 갖춘 것으로 보이지만, 미흡 등급의 강제 배분에 따라 오히려 의도적으로 소규모 사업을 희생시킬 우려가 있음에 주의해야 한다. KOICA에 대한 공공기관 경영실적평가는 KOICA가 수행하는 ODA 사업의 성과를 측정하고 결과에 따라 조직구성원들의 인사고과와 성과급 등이 달라지는 등 강력한 환류 기재가 있지만, 현 상태에서 성과 지표가 개인의 기여와 무관하다는 한계가 있었다.

끝으로 정치적 책임성은 대통령에 대한 책임성은 높고, 일반 국민들에 대한 책임성은 상대적으로 낮게 보인다. 대통령의 국정과제에 포함된 ODA 관련 내용들은 원조효과성과 일자리 창출 등 국익 기여가 공통적으로 추진되었고 임기 내에 이행되었다. 반면 대통령의 우선순위가 높은 사업 분야와 지시사항에 대응하는 방식은 해당 사업이 돋보이도록 차별화하고, 별도의 조직을 만들고, 신속히 추진되도록 적극 지원하는 방식으로 진행되었다. 그 과정에서 행정의 낭비와 사업의 실패, 원조효과성의 저하 등이 나타났지만, 정권이 바뀌면 이에 대한 반성도 없이 기존 사업은 백지화되거나 변형되었다. 한편 국민들은 납세자로서 ODA 정책의 중요한 주인(principal)인데, 정부는 국민에 대한 책임성을 정보 공개 정도로 대응하고 있다. 그러나 정보도 실제로 국민들이 ODA 정책에 영향을 끼치고 ODA 담당자들이 국민을 의식하여 더욱 책임감 있게 일할 수 있도록 하려면 정책의 결정과정에 대한 정보가 회의록 등으로 공개되어야 할 것이다. 또한 국민인식조사 등을 통해 파악된 국민들의 정보 요구에 보다 민감하게 반응할 필요가 있다.

## 제 2 절 연구의 의의와 시사점

동 연구는 ODA 정책의 책임성을 다양하고 포괄적인 측면에서 분석해 보았다는 데 의의가 있다. 지금까지 ODA의 책임성 논의는 원조효과성 원칙 중 하나인 수원국과의 상호책임성(mutual accountability) 중심으로 진행되어 왔다. 그러나 우리나라의 ODA 제도가 ODA 정책의 책임성을 확보할 수 있는지 여부에 대한 논의는 진행되지 않았다. ODA의 규모가 확대되고, 개도국의 대형 재난 등을 계기로 국민들의 ODA에 대한 관심이 높아짐에 따라 정책의 책임성 차원에서 ODA 제도를 검토해야 할 필요성이 커지고 있다. 본 연구가 이러한 연구의 수요를 조금이나마 충족시킬 수 있을 것으로 기대한다.

특히, 동 연구의 의의로 공유하고 싶은 내용은 기본법이 ODA 정책을 개선시키는데 많은 기여를 할 수 있다는 점을 환기시켰다는 점이다. 그리고 ODA 정책이라 하면 항상 비슷한 내용(사업의 연계강화와 중복 회피, 협의체의 활성화 등)이 반복되는 관행이 있다. 그러나 ODA의 일관성 있고 전략적인 추진을 위해서는 다수의 시행기관이 서로의 손만 바라보며 억지로 악수하게 하기 보다는 다수의 시행기관이 동일한 목표를 바라보고 필요에 따라 자발적으로 서로 손 잡게끔 하는 발상의 전환이 검토되어야 한다고 본다. 그리고 구체적으로는 추상적인 내용을 구체적인 목표로 전환시키고, 필요한 수단과 역할 배분을 과감하게 법령으로 규정하는 방식도 필요하다.

법적 책임성의 미흡함, 낮은 계층제적 책임성, 낮은 전문가적 책임성과 대통령에 대한 높은 책임성과 국민들에 대한 낮은 책임성을 개선하기 위해서 개별 책임성의 상호작용이 필요하다는 점을 알 수 있었다. 목표를 구체화하지 않음으로써 시행기관으로 하여금 일관성 있는 ODA 추진을 저해한다. 낮은 전문가적 책임성은 대통령의 요구를 비판없이 수용하게 만들었다. 그리고 낮은 전문가적 책임성은 대통령의 요구는 새로운 대통



령의 요구에 의해서만 재검토 될 수 있는 상황을 야기하였다. 한가지 고무적인 것은 전직 대통령의 지시 이행일지라도 SDGs 등 국제적인 원칙에 부합하는 사업은 백지화되지 않고 지속적으로 이행될 수 있었다는 점이다.

### 제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제

동 연구는 무상원조만을 대상으로 책임성을 규명하였다. 그리고 무상원조 기관 중에서도 40개가 넘는 집행기관 중 KOICA만을 연구 대상으로 포함시켰다. KOICA를 제외한 집행기관들을 포함시키면 책임성 문제는 더 악화된 것으로 나타날 수도 있다. 우리나라의 원조 분절화로 인한 문제가 심각한 상황에서 오히려 KOICA를 제외한 40여개 기관으로까지 연구 대상을 확대하는 것이 더 시의 적절한 연구결과와 정책적 개선사항을 도출할 수도 있을 것이다.

ODA에서 책임성은 주로 수원국과 공여국간의 상호 책임성(mutual accountability)논의로 전개되어 왔다. 따라서 ODA 사업의 개발효과성을 달성하는데 중요한 주체이자 수혜자가 되는 수원국과의 관계를 본 연구에서는 연구대상에 포함시키지 않았다. 향후 연구과제는 수원국 정부를 연구대상에 포함시켜야 한다.

## 참고문헌

### 1. 국내 문헌

- 이동욱(2013), 『공공부문 성과평가론』. 서울 : 박영사
- 남궁근(2009), 『행정조사방법론』. 서울 : 법문사
- 황광선(2015), 『정부 성과관리시스템에서 책임성 이해하기 : 책임성(Accountability)과 성과(Performance)의 의미 분별』. 한국행정학회, 2015.12, 1704-1726
- 권오성, 황혜신, 박석희, 김철희(2009). 『공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석』. 한국사회와 행정연구, 20(1), 51-74
- 엄석진(2006) 『정부의 책임성 : 행정이론간 비교』. 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 59-80
- 주재현, 한승주(2015), 『공무원의 책임성 딜레마 인지와 대응: 지방자치단체 공무원을 중심으로』. 정부학연구, 21(3), 1-33
- 한국수출입은행(2015), 『숫자로 보는 ODA : 2015 세계 ODA 통계자료집』, 서울, 대외경제협력기금, 한국수출입은행
- 임소진(2012), 『원조효과성에서 개발효과성으로』. 성남 : 한국국제협력단, 국제개발협력, 2012(2), 11-30
- 이종수(2017), 『개발효과성 관점에서의 개발협력사업 효과성 분석 연구: 베트남 직업훈련분야 사업 사례를 중심으로』. 서울대학교 행정대학원 학위논문
- 윤수재(2013), 『ODA 사업 평가 및 모니터링 시스템 개선에 관한 연구』. 서울 : 한국행정연구원
- 홍재환(2012), 『ODA 정책사업의 평가체계 연구』. 서울 : 한국행정연구원
- 강경재(2012), 『KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구 : 개발협력사업 성과관리를 중심으로』. 성남 : 한국국제협력단

길종백, 노종호(2014), 『정부정책의 책임성에 대한 분석과 평가 : 4대 강사업을 중심으로』 . 국가정책연구, 29(4), 109-136  
김병섭, 김정인(2014), 『관료 (무)책임성의 재해석-세월호 사고를 중심으로』 . 한국행정학보, 48(3), 99-120,  
우리나라 2017년 OECD DAC 동료검토 메모랜덤 국문본

## 2. 외국 문헌

Bouckaert & Halligan(2008), 『Managing Performance: International Comparisons』 , London : Routledge  
Romzek & Dubnick(1987), 『Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenge Tragedy』 . Public Administration Review, Vol.47, No. 3, pp.227-238  
Lief Wenar(2006), 『Accountability in International Development』 . Ethics & International Affairs; 20,1

## Abstract

# Analysis of Accountability in Korean Government's Official Development Assistance Policy : Focusing on bilateral grant aid

SON, Songhee

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This thesis aims at analyzing accountability of Korean government's ODA policy and finding how to enhance its ODA policy while the government is increasing ODA volume continuously. The analysis it conducted with the accountability frame developed by Romzek & Dubnick in 1987. They conceptualized the policy accountability into four categories; legal accountability, bureaucratic accountability, professional accountability, and political accountability.

As a result of examining the legal accountability, the objectives of the ODA policy, which the Basic Law defines in abstract terms, have not been specified in the upper policy document. Terms that can be interpreted in various meanings are obstacles to the implementation of integrated and coherent ODA projects. On the other hand, the contents of the basic principles and the responsibilities of the state are included in the upper policy document, and the implementation check and management can be carried out at the national level. Although the ODA system of the Basic Law is operated in accordance with the contents of the Basic Act, there still exist inconsistencies and confusion between the blind spots and overlaps of the roles of the agencies and the different policies in actual operation. In establishing the roles among institutions, the roles of the national and foreign ministries should be clearly distinguished and operated in order to achieve an integrated and consistent ODA pursue by the Basic Law. Confusion between policies requires clear instructions in advance to ensure compliance with the content and procedures as set forth by the law and to avoid confusion in policy formulation and implementation. In conclusion, although the law is in compliance, the responsibility was not high in terms of the objectives delegated by the law and the integrated coherent ODA.

Next, assuming that the foreign ministry–foreign ministry–KOICA constitutes a hierarchy, hierarchical accountability is not high in this relationship. There is no reason to give direct orders and instructions to the Ministry of Foreign Affairs and KOICA. On the other hand, it is possible to exercise

control over them on the basis of checking the decisions on the nationality, but it is difficult to expect the improvement of the hierarchical accountability in the situation where the checking of decisions is loose. The Ministry of Foreign Affairs–KOICA guarantees legal control over the relationship, and the Ministry of Foreign Affairs can formulate necessary exemptions, such as directives, to guide and enforce KOICA's compliance. In order to benefit from the hierarchical structure of the ODA, the legal basis and strong SOPs and regulations should be utilized at least on the border.

Professional accountability can be further enhanced when respect for professionalism and a feedback system for performance are established. The ODA is the highest decision-making body that determines the policy of Korea's ODA, but it is difficult to show ODA expertise due to the composition of the committee. It is difficult for the National Security Office, which is an agency that actually conducts coordination and deliberation, to take responsibility for the preparation of the agenda by the officials of the National Security Agency. The Ministry of Foreign Affairs and KOICA had a relatively high level of expertise in ODA. In terms of performance management systems, integrated evaluation and self-evaluation can contribute to improving the professional accountability of ODA in terms of system improvement. However, it is necessary to set the performance targets in advance. There is a limitation that there is no description. In the case of the autonomous evaluation of the financial business to which the preliminary goal setting and result responsibility are

applied, the system itself seems to have the necessary elements to improve performance, but it should be noted that the compulsory allocation of the scarce class may intentionally sacrifice the small business . The evaluation of public institution performance on KOICA is based on measuring the performance of KOICA's ODA projects, and there are strong feedbacks such as the performance of personnel and performance bonuses of the members of the organization according to the results. However, There was a limitation.

Finally, political responsibility is highly accountable to the president and accountability to the general public is relatively low. The ODA related contents included in the President 's national affairs were shared with the national interests such as aid effectiveness and job creation. On the other hand, the way of responding to the business fields and instructions with high priority of the President was differentiated so that the projects were distinguished, the separate organization was created, and the support was actively promoted so as to be promptly promoted. In the process, waste of administration, failure of business, and deterioration of aid effectiveness appeared. However, when the regime changed, existing projects were blanked or transformed without reflection. On the other hand, the people are taxpayers, and they are important principals of ODA policy. However, in order for information to actually affect the ODA policy and enable ODA staff to be more conscious of the public and work more responsibly, information on the policy decision process should be disclosed in minutes. In addition, it is necessary to react more sensitively to the information demands



of the people, which are identified through public awareness surveys.

keywords : ODA, accountability, Korean government's ODA

*Student Number* : 2007-22196